

Pontificia Universidad
Católica del Ecuador

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
ABOGADA

“Los derechos humanos como límite de las políticas públicas: el concepto
de familia inmerso en la salud sexual y reproductiva en la República del
Ecuador. Análisis del ENIPLA y del Plan Familia”

TÉLLEZ GARZÓN LIZETH CAMILA

DIRECTOR: EFRÉN GUERRERO

QUITO, JULIO 2017

Quito, 12 de julio de 2017.

Doctor

Gonzalo Vaca Dueñas

Secretario-Abogado

Facultad de Jurisprudencia

PUCE. -


Reciba un cordial saludo.

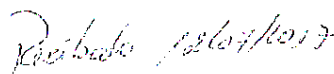
En mi calidad de profesora informante de la disertación de abogacía titulada "Los derechos humanos como límite de las políticas públicas: El concepto de familia inmerso en la salud sexual y reproductiva en la República del Ecuador. Análisis del ENIPLA y del Plan Familia", elaborada por la estudiante Lizeth Camila Téllez Garzón, pongo a su consideración el siguiente informe:

1. La disertación cumple con los requisitos de forma y de fondo exigidos por la Universidad.
2. La investigación evidencia un amplio manejo de diversas fuentes de información de carácter doctrinario, jurisprudencial, normativo y de políticas pertinentes para el análisis.
3. La disertación sintetiza de manera adecuada un marco conceptual actualizado sobre las políticas públicas, su ciclo y la relación que estas expresan entre Ciencia Política y Derecho. Así mismo, describe una panorámica de diversos hitos históricos que marcan cambios en la concepción de familia. A pesar de que en la Introducción se anuncia que en el estudio se recurrirá a las teorías de género con relación a las concepciones sobre familia, dicho acercamiento es muy escueto y deja de lado debates clave como el cuestionamiento a la heteronormatividad.
4. Un elemento que no ha sido tenido en cuenta en el marco teórico y que resulta fundamental para el tema de estudio es el debate teórico respecto a la relación entre políticas públicas y derechos humanos, la inclusión de este debate habría articulado de mejor manera los dos primeros capítulos con los dos últimos y particularmente con el último. Adicionalmente, dado que las políticas analizadas tratan sobre derechos sexuales y reproductivos y específicamente el embarazo adolescente, extraña que el enfoque de género esté ausente en el análisis.
5. Resalto como un aporte valioso el capítulo cuarto en el que se desarrolla la propuesta de una metodología de análisis jurídico de políticas públicas a partir del Art. 85 de la Constitución y el desglose de diferentes pasos para tener en cuenta, en conexión con el ciclo de las políticas públicas y las posibilidades de aplicación de garantías de derechos secundarias para el escrutinio de las políticas públicas, a partir de un ejemplo concreto (Plan Familia). Esta propuesta presenta un hilo argumentativo ordenado y bien sustentado.
6. Existen varios errores de forma (uso de tildes principalmente) que tendrían que ser corregidos previa su difusión a través de la biblioteca de la PUCE.

Por lo expuesto, es mi criterio que la mencionada disertación merece una calificación de 9/10 (nueve sobre diez).

Atentamente,


Judith Salgado Álvarez


Recibido 12/07/2017

Quito, 20 de junio 2017

Doctor

Gonzalo Vaca Dueña

Secretario de la Facultad de Jurisprudencia

Presente.-

De mi consideración:

En atención al Oficio Nro 046-SJG-2017, de fecha 30 de mayo del 2017, mediante el cual se me ha designado como profesora informante de la Disertación de Abogacía titulada: **"LOS DERECHOS HUMANOS LÍMITE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CONCEPTO DE FAMILIA INMERSO EN LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. ANÁLISIS DEL ENIPLA Y DEL PLAN FAMILIA"**..

Respecto al presente trabajo de investigación me permito informar lo siguiente:

1.- La hipótesis que se ha planteado en la presente investigación es que las decisiones de la administración pública en materia de salud sexual y reproductiva y de planificación familiar, no respetan los límites impuestos por los derechos humanos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador. Por lo que de forma técnica, la estudiante ha establecido los límites que el corpus iuris de derechos humanos tiene para regular el contenido de las políticas públicas, en el caso en el que se este menoscabando los derechos.

Para probar la hipótesis planteada, se determinaron cuáles son los límites establecidos desde los derechos humanos para las políticas públicas y relacionarlos con el modelo de familia que se utilizó en la política pública de salud sexual y reproductiva en el Ecuador a partir del 2008. Para ello, la estudiante propone la creación de una metodología de análisis jurídico de la política pública a partir del art. 85 de la Constitución como garantía primaria encargada de limitar el ejercicio discrecional de las potestades de la administración pública al momento de diseñar, formular, implementar y evaluar una política pública y su relación con el paradigma de los derechos humanos.

2.- El presente trabajo consta de cuatro capítulos, en el primer capítulo la estudiante parte de un análisis sobre la separación y complementariedad entre el Derecho y las Ciencias Políticas, para que con ello pasar a definir a las políticas públicas como las acciones o soluciones específicas que toman los gobernantes, con la influencia de varios actores para mejorar ciertos problemas colectivos.

Dentro de este capítulo también se analiza cada una de las fases de la política pública, sin dejar de considerar la vital importancia y participación del Derecho.

Recibido 20 de junio 2017

[Firma]
21 JUN 2017

En el segundo capítulo se analiza la familia en el Ecuador, sus cambios jurídicos a lo largo de la historia iniciando desde el Derecho Romano hasta la actualidad. En este capítulo se analizó la definición de familia a partir del art. 67 de la Constitución, disposición jurídica que presenta una nueva realidad con relación a la estructuras y el reconocimiento jurídico que se ha realizado para cada una de los nuevos tipos de familia que se pueden presentar. Lo cual fue muy importante, pues no existe una definición o una estructura absoluta sobre la familia a pesar de que es la institución fundamental de la sociedad. Este análisis es importante considerarlo al momento de realizar un estudio enfocado en prevenir el embarazo adolescente a través de la familia como eje central.

En el tercer capítulo se hace un breve análisis del tema de la planificación en el Ecuador, tema que fue débil institucionalmente, pues en un lapso de 50 años la planificación estuvo a cargo de varias organizaciones lo cual no permitió una adecuada articulación a nivel interinstitucional por falta de instrumentos y normativas sobre el tema. A partir de la Constitución del 2008 se da paso a un sistema de planificación para el desarrollo en el cual se valora lo establecido en la Constitución y los Planes de Desarrollo como agentes del poder político que establecen ciertos parámetros sobre los cuales la administración pública deberá responder al momento de la planificación.

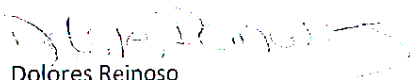
Finalmente en el capítulo cuarto se describe el marco teórico aplicado para construir una metodología de análisis jurídico de política pública a partir del art. 85 de la Constitución como garantía primaria encargada de limitar el ejercicio discrecional de las potestades de la administración pública al momento de diseñar, formular, implementar y evaluar una política pública y su relación con el paradigma de los derechos humanos.

3.- Respecto a la bibliografía, la estudiante agrupa todos los recursos bibliográficos consultados para la realización de la investigación. La bibliografía que utiliza es actual y pertinente y comprende: libros, revistas, normativa nacional e internacional, jurisprudencia, documentos políticos, resoluciones y página web.

4.- Considero que la presente investigación es un valioso aporte en el campo de las políticas públicas ya que nos proporciona una metodología de análisis jurídico que nos permitirá evaluar la política pública para evitar que en ella se desarrolle contenidos que contravengan disposiciones constitucionales de forma expresa o que no disponga de un enfoque de derechos humanos. Esta metodología nos permitirá analizar la política pública a la luz de los derechos y las garantías consagrada en la constitución.

Con estos antecedentes, el presente trabajo de investigación obtiene la nota de 9/10.

Atentamente,



Dolores Reinoso

Docente de la Facultad.

DEDICATORIA

Para Rosita, tu apoyo incondicional en cada paso de mi vida me ha permitido llegar a este punto de mi carrera. Todo el sacrificio, la paciencia y el esfuerzo valió la pena, mi primer trabajo académico te pertenece.

A veces solo necesitamos que alguien nos enseñe que vale la pena apostar por uno mismo y que cada existencia es importante para quien ama de corazón. Gracias NY por creer en mí desde el principio.

AGRADECIMIENTOS

Gracias Eduardo Mera, Daniel Mera, María Dolores Rivadeneira y Eduardo Garzón.

Ustedes son la mejor familia que se puede desear.

La universidad me regalo las mejores amigas, gracias: Ale, Carlita, Steph y Anto (bro).

Hay amigas de toda una vida, gracias por tu apoyo en tantos años Pame M.

Al director de tesis, coach improvisado, salvador de planes de tesis y amigo más ocupado y exigente, Efrén de la suerte.

ABREVIATURAS

| | |
|--------------------------|--|
| Art./Arts. | Artículo |
| CADH | Convención Americana sobre Derechos Humanos |
| CIDH | Comisión Interamericana de Derechos Humanos |
| Corte o Corte IDH | Corte Interamericana de Derechos Humanos |
| CPE | Constitución Política del Ecuador |
| CRE | Constitución de la República del Ecuador |
| DAIA | Estrategia de Disponibilidad Asegurada de Insumos Anticonceptivos. |
| DESC | Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| ENIAP | Estrategia Nacional Intersectorial para la Promoción de Derechos Sexuales y Reproductivos. |
| ENIPLA | Estrategia Nacional Intersectorial de Planificación Familiar |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos |
| LOGJCC | Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional |
| MIES | Ministerio de Inclusión Económica y Social |
| MINEDUC | Ministerio de Educación |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| Pág./Págs. | Página/Páginas |
| Párr. | Párrafo |
| SENPLADES | Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo |
| SIDH | Sistema Interamericano de Derechos Humanos. |

ABSTRACT

This dissertation seeks to determine the limits established from human rights for public policies, and to relate them to the family model that was used in the policies of sexual and reproductive health in Ecuador the last 10 years. With this purpose, in the fourth chapter, I am going to develop a methodology for legal analysis of public policies based on art. 85 of the CRE as a primary guarantee to limit the discretionary exercise of the powers of public administration in the design, formulation, implementation and evaluation of public policy and its relation with the human rights paradigm.

RESUMEN

Esta disertación busca determinar cuáles son los límites establecidos desde los derechos humanos para las políticas públicas, y relacionarlos con el modelo de familia que se utilizó en las políticas de salud sexual y reproductiva en el Ecuador en los últimos diez años. Para ello, se propone la creación de una metodología de análisis jurídico de políticas públicas a partir del art. 85 de la CRE como garantía primaria encargada de limitar el ejercicio discrecional de las potestades de la administración pública al momento de diseñar, formular, implementar y evaluar una política pública y su relación con el paradigma de derechos humanos.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | IX |
| CAPITULO 1. Las políticas públicas y el Derecho. | 1 |
| 1.1 Un universo nuevo frente al Derecho (definiciones y composición de las políticas públicas) | 1 |
| 1.2 Tipología de Lowi sobre las políticas públicas..... | 3 |
| 1.3 El Derecho como regla de gestión de las políticas públicas. | 5 |
| 1.4 El ciclo de las políticas públicas | 7 |
| 1.4.1 Surgimiento y percepción de los problemas | 8 |
| 1.4.2 Formación de la agenda política | 9 |
| 1.4.3 Formulación y decisión sobre la política pública. | 11 |
| 1.4.4 La fase de implementación | 17 |
| 1.4.5 La fase de evaluación de la política pública. | 21 |
| CAPÍTULO 2. En la familia no todos los caminos conducen a Roma. | 24 |
| 2.1 La familia como institución fundamental de la sociedad..... | 25 |
| 2.2 Desarrollo y evolución de la familia y su contenido jurídico..... | 28 |
| 2.2.1 La familia en el Derecho Romano | 28 |
| 2.2.2 La familia: Conceptos del Derecho Canónico | 31 |
| 2.2.3 La Revolución Industrial como hito de cambio en la familia. | 32 |
| 2.2.4 El Movimiento Feminista y la ruptura de los roles de género dentro de la familia contemporánea. | 33 |
| 2.3 La familia: Un mismo nombre para más de una realidad..... | 36 |
| CAPITULO 3. El poder planificador del Estado y las garantías de política pública en Ecuador. 41 | |
| 3.1 Las reglas máximas del Ecuador para la planificación del desarrollo. | 42 |
| 3.1.1. Inicio y evolución | 42 |
| 3.1.2. La estructura final de los mecanismos de planificación en el Ecuador. | 45 |
| 3.1.3. La Constitución, el buen vivir y los planes de desarrollo..... | 47 |
| 3.2 Los derechos humanos como límite al ejercicio del poder público. | 49 |
| 3.2.1 Las obligaciones infranqueables del Estado. | 50 |
| 3.2.2 ¿Quién debe aplicar las garantías del art. 85 de la CRE? | 52 |
| 3.3. Las políticas públicas vs. el embarazo adolescente..... | 55 |

| | |
|--|-----------|
| CAPÍTULO 4. Metodología de análisis de políticas públicas sobre salud y planificación familiar en el Ecuador..... | 64 |
| 4.1 La Metodología | 65 |
| 4.1.1 Determinar desde que etapa del ciclo de políticas pública se pueden aplicar las garantías del art. 85 de la CRE..... | 66 |
| 4.1.2 Identificar el acto que genera la violación o amenaza a los derechos humanos y su ubicación dentro del ciclo de políticas públicas..... | 70 |
| 4.1.3 Establecer la etapa en la que se encuentra la política pública al momento del análisis y cuales garantías del art. 85 son aplicables. | 72 |
| 4.1.4 Determinar las acciones sobre las cuales se puede hacer exigible el art. 85.2 de la CRE..... | 73 |
| 4.1.5 Analizar la posibilidad de un control abstracto de una política pública en Ecuador..... | 79 |
| 4.2 Aplicación de la metodología propuesta en el “Plan Familia Ecuador” | 82 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 90 |

INTRODUCCIÓN

La presente tesis analizará desde el paradigma de derechos humanos, los modelos de familia considerados en la “*Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar*” (en adelante ENIPLA) y en el “*Plan de Fortalecimiento de la Familia*”. Para esto, se aplicará el *corpus iuris* de derechos humanos como forma de análisis y control del ejercicio del poder político conforme lo establece el art. 85 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE)¹. Se determinará cuál fue el modelo de familia aplicado en las políticas públicas de salud sexual y reproductiva implementadas en el Ecuador en los años 2012 y 2015 para analizar si cumplen con los límites impuestos a ellas por el enfoque transversal de derechos humanos (SENPLADES, 2011: 8).

Un nuevo Estado inicia el 20 de noviembre del 2008, fecha en la que el Ecuador en su nueva Constitución se transformó en el “*Estado constitucional de derechos y justicia*” y estableció que uno de los deberes primordiales del Estado es “*garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales...*” (CRE, art. 3). Es decir, se dejó constancia de la obligación positiva de garantizar derechos que tiene el Estado en concordancia con lo dispuesto en el art. 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Melish, 2003, p. 198).

A pesar de esto, existe la necesidad de que el Estado genere y garantice ciertas condiciones para poder llegar al pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos por lo que el art. 11.8 de la CRE establece que “*el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas*”. Por lo que el Estado tiene a su disposición tres mecanismos para cumplir con su deber de garantía. El primero, la creación de normas², el segundo, la jurisprudencia³ y el tercero, la creación de políticas públicas.

¹ La CRE en el título 3, establece un capítulo de garantías constitucionales. Entre ellas se contemplan las de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, en las que se dictan ciertas disposiciones para limitar el ejercicio del poder público. Entre ellas se toma en cuenta las disposiciones a adoptarse en el caso de que se vulneren o amenace derechos y las principios que las enmarcan. Contenido desarrollado en Ávila, Ramiro, “*Los derechos y sus garantías, ensayos críticos*”, Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito- Ecuador, pág. 234.

²En razón de lo anterior, se puede afirmar que la normativa es una herramienta efectiva para garantizar derechos y desarrollar su contenido pero que en el caso de la administración pública no es el mecanismo

Para garantizar derechos la herramienta idónea de la administración pública son las políticas públicas porque tienen una forma de propiciar cambios en la sociedad mediante la fijación de objetivos en la agenda gubernamental sin requerir de los demás poderes del Estado (Subirats, 2012: 35).

En la CRE también se establece que *"el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución"* (CRE, art. 275). Es decir, el gobierno, encabezado por el Presidente de la República, debe diseñar lineamientos y proponer objetivos de acción en el Plan Nacional de Desarrollo (SENPLADES, 2009: 10); de obligatorio cumplimiento para el sector público e indicativo para los demás sectores (CRE, art. 280).

A partir de la CRE del 2008, el Ecuador ha tenido dos Planes Nacionales de Desarrollo. El primero, aplicado desde el año 2009 hasta el 2013 (SENPLADES, 2009) ; y el segundo, que se encuentra en vigencia desde el 2014 hasta el 2017 (SENPLADES, 2013). En el primer plan del año 2009 se busca *"brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural."*(SENPLADES, 2009: 204). Para ello, se propone *"promover los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres difundiendo el derecho a la salud, al disfrute de su sexualidad y fortaleciendo el acceso a la información, orientación, servicios y métodos de planificación familiar"*; así como también enfocarse en la garantía del derecho a una salud sexual y reproductiva sin discriminación y sin descuidar las acciones de prevención del embarazo en adolescentes y la planificación familiar (SENPLADES, 2009: 204).

Con estos objetivos, el gobierno a través del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social creó la ENIPLA. Este proyecto buscaba implementar acciones en conjunto con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Inclusión Social con la finalidad de reducir en un 25% el embarazo adolescente y disminuir la mortalidad en un 35% hasta el año 2013 (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2012: 3).

adecuado pues necesita de la revisión y aprobación del legislativo para ser aplicado, es decir que requiere de voluntad política.

³ En el caso de la administración pública, no se puede considerar a la jurisprudencia como una herramienta porque, tal como lo desarrolló Montesquieu en su teoría de pesos y contrapesos, la administración de justicia es una potestad de la función judicial, de la que se espera independencia con relación a las demás funciones (Fuentes, 2011, p. 48).

Para el siguiente período de gobierno se estableció el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 y se dejó constancia de las políticas públicas que se venían implementando para afrontar la muerte materna y los embarazos en adolescentes, entre ellas, se consideró al ENIPLA y al proyecto “*Disponibilidad Asegurada de Insumos Anticonceptivos*” (DAIA) como programas de prevención, promoción, atención y restitución en los ámbitos de salud reproductiva y planificación familiar (SENPLADES, 2013: 139). Esto fue fundamental porque se veía al embarazo en adolescentes como un factor causante de “*la transmisión intergeneracional de la pobreza*” ya que se consideraba la posibilidad de que las futuras madres y padres decidan dejar los estudios de forma temprana e iniciar relaciones precarias en el mercado laboral para mantener a una nueva familia (SENPLADES, 2013: 120).

El ENIPLA fue ejecutado desde el 1 de enero del 2012 hasta el 31 de diciembre del 2013 (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2012), tiempo después del cual el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en adelante INEC), determinó lo siguiente sobre el embarazo adolescente en el Ecuador:

Tabla No. 1
Embarazo adolescente en el Ecuador

| Estadísticas | 2009 | 2012 |
|------------------------|-------------|-------------|
| No. Embarazos | 121 288 | 122 301 |
| De 12 a 17 años | 33 819 | 19 112 |
| De 15 a 19 años | 60.6% | 56.08% |
| De 10 a 14 años | 1.98% | 2.16%. |

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos por el INEC en el 2012.

En el 2012 se registraron 122 301 embarazos adolescentes; una cifra mayor que la del 2009, cuando hubo 121 288 jóvenes embarazadas. Pero, aun a pesar de esto, en el rango de embarazos dados entre las edades de 12 a 17 años disminuyó en el país, pues en el 2009 se reportaron 33 819 casos, y en el 2012, solo 19 112. Aunque en los embarazos de adolescentes de entre 10 y 14 años si aumentaron las cifras de un 1.98% a un 2.16% (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2013).

Como balance general y según los resultados obtenidos en el Censo Nacional del año 2010, en el Ecuador 2 de cada 10 partos eran de adolescentes; 4 de cada 10 mujeres habían tenido su primer hijo en la adolescencia, con lo cual, nuestro país se encontraba

entre los que mayor índice de embarazos adolescentes tenía en la región andina (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2010). En el año 2013, de los datos obtenidos se pudo determinar que existió una disminución de embarazos en la población de mujeres comprendida entre 15 y 19 años, pues se redujeron los porcentajes de 60.6% a un 56.08% por cada mil mujeres, pero se evidenció que existían fallas en la prevención de embarazos en adolescentes de entre 10 y 14 años (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2013).

En contraposición con estos datos, la Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica (ANDES) publicó el martes 10 de noviembre del 2015 un artículo en el que basándose en los mismos resultados del INEC y comprándolos con datos del Fondo de Población de las Naciones Unidas y del Banco Mundial, afirmó que el Ecuador rompió records internacionales en la disminución del embarazo adolescente (Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica, 2015). Esto es relevante porque en el marco de estrategias intersectoriales de intervención, de acuerdo a los datos del Ministerio de Salud al 10 de noviembre del 2015, “...en personas de 10 a 14 años se redujo en un 10,2%, y en personas de 15 a 19 años de edad se redujo en un 12,9% los embarazos (Ministerio de Salud Pública, 2015). Con estos datos, se ha podido realizar la siguiente tabla, en la cual, se reflejan las estadísticas porcentuales de reducción de las tasas de embarazo en Ecuador, Honduras y Estados Unidos.

Tabla No. 2
Reducción de embarazo adolescente

| Rango por país | Reducción |
|--------------------------------|-----------|
| Ecuador de 10 a 14 años | 10.2% |
| Ecuador de 15 a 19 años | 12.9% |
| Honduras de 15 a 19 años | 12.2% |
| Estados Unidos de 15 a 19 años | 11.7% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados por el Ministerio de Salud el 10 de noviembre del 2015.

Una vez que concluyó el periodo de aplicación del ENIPLA, y que se cumplió la etapa de evaluación de la política pública (Subirats, 2012: 116), se buscó generar nuevas estrategias que permitan “*impulsar acciones de prevención del embarazo adolescente e implementar estrategias de apoyo integral a madres y padres adolescente, así como a su familia*”. Se buscó contribuir con la planificación y orientación familiar a través del

“uso de métodos de protección sexual y anticonceptivos” y generar corresponsabilidad en la pareja al momento de tomar decisiones que se refieran a la salud sexual y reproductiva (SENPLADES, 2013: 147).

En función de lo anterior, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social propuso en octubre de 2014 la “*Estrategia Nacional Intersectorial para la Promoción de Derechos Sexuales y Reproductivos*” (en adelante ENIAP), que iniciaría el primero de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2016 y buscaba convertirse en el nuevo proyecto emblemático que reemplace al ENIPLA (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2014). Pero este proyecto se interrumpió porque mediante oficio⁴ de la SENPLADES se inició el proceso de traspaso del ENIAP a la Presidencia de la República que tiempo después, canceló su ejecución (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2015: 1).

Al mismo tiempo, mediante Decreto Presidencial⁵, se cambió “*la rectoría, ejecución, competencias, funciones, representaciones y delegaciones*” del ENIPLA a la Presidencia de la República (2015)⁶. Este cambio hizo que las decisiones dejaran de ser de toda una cartera de Estado -el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social-, como ente coordinador de un trabajo intersectorial, para entregar toda la responsabilidad de ejecución y cumplimiento del ENIPLA a una asesora presidencial (Presidencia de la República, 2015). En el Decreto también se dejó constancia de que las decisiones que se tomarán sobre el ENIPLA solo se encontrarían supeditadas a lo que disponga el Presidente de la República (Presidencia de la República, 2015).

En el mes de julio del 2015, la Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica de la Presidencia, promulgó el Proyecto “*Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia*” (en adelante Plan Familia). Este proyecto considera que los problemas relacionados con los embarazos en adolescentes se deben a la fragilidad en la familia y a las “*vivencias de afectividad y sexualidad*”, razón por la cual, busca educar en sexualidad y valores con enfoque en la familia (Presidencia de la República del Ecuador, 2015: 14).

⁴Número SENPLADES-SINV-2015-0100-OF de fecha 25 de marzo de 2015.

⁵Decreto Presidencial No. 491, publicado en el Registro Oficial del 26 de Noviembre del 2014.

⁶El art. 425 de la CRE establece que los decretos tienen el mismo rango jerárquico que los reglamentos dentro de la pirámide normativa ecuatoriana.

Con estos antecedentes, el problema jurídico que motiva esta tesis es la inexistencia de una metodología que permita evaluar y controlar el ejercicio del poder público en el marco de los derechos humanos y el paradigma constitucional. Específicamente, en el ámbito de políticas públicas sobre sexualidad y planificación familiar, pues, a simple vista, la familia propuesta en el Plan familia no concuerda con “*los diversos tipos de familia*” establecidos en el art. 67 de la CRE. En razón de ello, esta disertación busca proponer un mecanismo de evaluación de las políticas públicas para evitar que en ellas se desarrolle contenido que contravenga disposiciones constitucionales de forma expresa o que no disponga de un enfoque de derechos humanos. Es decir, el problema jurídico consiste en encontrar un sistema que permita el análisis de las políticas públicas, a la luz de los derechos y las garantías consagradas en la CRE.

Para el estudio de las políticas públicas, se utilizará el modelo de estudio propuesto por Joan Subirats, en el texto “*Análisis y gestión de las políticas públicas*”(Subirats, 2012), para poder estudiar el proceso que sigue una política pública al ser creada, implementada y ejecutada, así como también el contenido mínimo y las limitaciones que tiene la administración pública (Subirats, 2012: 35-44). Como base de la presente disertación, se recurrirá a las teorías de género para poder desarrollar el concepto de familia y la forma en que el mundo se ha estructurado. Es de fundamental importancia conocer las políticas ENIPLA y “Plan Familia” aplicadas en el ámbito de planificación familiar y salud reproductiva en el Ecuador para determinar si existe un tipo de modelo de familia implícito en ellas y si este modelo es coherente con lo establecido por el Art. 67 de la Constitución. Por lo cual, al final del estudio se aplicará la metodología generada, en el caso específico del “Plan Familia”.

Por último, la hipótesis que se plantea dentro de esta investigación es que las decisiones de la administración pública en materia de salud reproductiva y planificación familiar, no respetan los límites impuestos por los derechos humanos consagrados en la CRE. Por lo que, lo que se establecerá de forma técnica los límites que el *corpus iuris* de derechos humanos tienen para regular el contenido de las políticas públicas, en el caso de que con ellas se esté menoscabando derechos.

CAPITULO 1. Las políticas públicas y el Derecho.

1.1 Un universo nuevo frente al Derecho (definiciones y composición de las políticas públicas)

Las políticas públicas tienen sus inicios en el año 1950 en Estados Unidos, a raíz del trabajo del profesor Harold Laswell. El analizaba el papel que ocuparon las matemáticas aplicadas a las ciencias sociales y la psicología en las decisiones militares. Al observar este fenómeno, buscó diseñar un modelo que ayudaría a resolver “*los problemas fundamentales del hombre en sociedad*” (Aguilar Villanueva, 1993:89). Es decir, se refirió a lo que los gobiernos hacen concretamente o dejan de hacer ante problemas colectivos y las formas de interpretar estas acciones. Esta propuesta en un principio se denominó “ciencias políticas” entendidas como un “*conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado*”(Aguilar Villanueva, 1993:102).

Este proceso dio origen al análisis de las políticas, a partir de una lógica descriptiva de las razones que motivan las decisiones de los actores públicos, pero también observando la voluntad prescriptiva entendida como los recursos, capacidades, competencias, etc. disponibles (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Es decir, se torna un proceso que siguen ciertos actores, la forma particular de decidir, ejecutar y evaluar las acciones de gobierno (Arellano Gault y Blanco, 2013:22). En razón de lo anterior, las políticas públicas han sido entendidas como el resultado de un proceso político y como el instrumento de mejora de la realidad empleada por los gobernantes de diversos niveles. Por consiguiente, al referirnos a las políticas públicas, no se hace referencia al poder político como tal, sino a su utilización para resolver los problemas colectivos (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012:37).

Entre las definiciones de política pública disponibles, Laswell las definió como “*un programa proyectado de valores, fines y prácticas*” (De León,1997), Thomas R. Dye se refirió a las políticas públicas como “*todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer*” (Caminal, 1997). En palabras de Jean Claude Thoenig las políticas públicas son “*el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de*

intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”(1997). Una definición más amplia define a las políticas públicas como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos- cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012:38).

Este enunciado contiene varios elementos, que componen la definición de política pública por lo que a continuación se representa una tabla cada uno de los elementos propuestos en la definición dada por los autores Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. V.

Tabla No. 3
Elementos constitutivos de la definición de política pública

| Elemento | Definición |
|--|--|
| Solución a un problema público | En este punto la autoridad pública reconoce que existe un problema que requiere de la actuación del sector público para ser solucionado. |
| Existencia de grupos en el origen de un problema público | Busca identificar a los grupos sociales de los cuales se quiere influir o cambiar la conducta, ya sea de forma directa o realizando acciones con su entorno. |
| Una coherencia al menos intencional | Este elemento busca que las decisiones y actividades que se realicen en el marco de la política pública se relacionen entre sí y con el objetivo que se tenga. |
| Existencia de diversas decisiones y actividades | Se refiere a un grupo de acciones que sobrepasan a la decisión única o específica pero que no son de carácter muy amplio o genérico. |
| Programa de intervenciones | Su contenido esta dado por decisiones relativas al programa y a su aplicación, es decir, son decisiones más o menos concretas e individualizadas. |
| Papel clave de los actores públicos | La política pública debe ser decidida y llevada a cabo por actores públicos, es decir por autoridades del sistema político- administrativo. |

| | |
|--|---|
| Exigencia de actos formales | Implica que se generen actos u outputs que pretendan orientar el comportamiento de grupos o individuos. |
| Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades | Debe tener poder coercitivo o de cumplimiento para los actores involucrados, el nivel de coerción puede variar. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, Knoepfel, Larrue, C., y Varone, F. V., 2012 pág. 40 y ss.

En conclusión, las políticas públicas son las acciones o soluciones específicas que toman los gobernantes, con la influencia de varios actores, para mejorar ciertos problemas colectivos. Es decir, siempre que las decisiones provengan de actores políticos que busquen modificar o orientar la conducta de la población específica para solucionar un problema colectivo que no se puede resolver de forma autónoma sino por el trabajo continuo, da origen a una política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012:39). En cambio, el análisis de políticas públicas es el estudio descriptivo y prescriptivo de los elementos que conforman a las políticas públicas y el ciclo que se siguen. Estos procesos no se refieren al poder como tal, pero se encuentran ligados al mismo pues, intervienen diversos actores que forman parte de un juego de intereses y decisiones (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

1.2 Tipología de Lowi sobre las políticas públicas.

A lo largo de los años se ha clasificado a las políticas públicas de diversas maneras, una de ellas, en función de los costos y beneficios que ofrecen. Esta clasificación fue propuesta por Theodore Lowi en su libro *“Four Systems of Policy, Politics, and Choice, Public Administration Review”* que buscaba demostrar que las políticas públicas determinan la política y que cada una tiene una arena de poder específica en la que se desarrolla una estructura determinada, su proceso y relaciones políticas (1972). Es decir, este modelo es contra-intuitivo, pues, generalmente se cree que la política es la que influye en las políticas públicas y no al revés. En esta clasificación se habla de cuatro clases de políticas públicas: las retributivas, distributivas, regulatorias y constitutivas o institucionales (Lowi, 1972:304).

Las políticas distributivas se caracterizan por no generar conflicto entre los actores. En este esquema, el Estado asume el costo de la política y genera beneficios en la ciudadanía sin transferirles los costos por lo que esta clase de políticas no suele existir

conflicto político. Son políticas que se considera que generan patronazgo y *logrolling*⁷, que pueden ser entendidos como un intercambio entre el apoyo electoral recibido y contraprestaciones para un grupo de electores, es decir, acuerdos en los cuales el Estado asume ciertos gastos en contraprestaciones a electores. Un ejemplo pueden ser las políticas que conceden subsidios a ciertos productos o grupos de personas (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

Las políticas regulatorias buscan normar y controlar las actividades de ciertos actores con respecto a su participación en la sociedad por lo que juegan con los intereses contrapuestos de varios sectores sociales. Esta situación obliga a la generación de acuerdos y a la negociación que no eximirá que existan ganadores y perdedores (Aguilar Villanueva, 1992:32).

Las políticas redistributivas son las más difíciles de implementar, pues su finalidad es transferir los recursos de un grupo social para beneficiar a otro, es decir, buscan disminuir las brechas sociales al normar relaciones de recursos, poder y propiedad pero no siempre son las escogidas por los gobernantes pues los grupos que se verán afectados o que deberán transferir sus recursos siempre estarán descontentos (Aguilar Villanueva, 1992:33). Las políticas institucionales o constitutivas son las encargadas de definir o crear la estructura de los órganos de poder político, así como también las formas en que materializará (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). A continuación se presenta un cuadro en el cual se ilustran los costos y beneficios de cada una de las políticas públicas según lo ha propuesto Lowi en la reseña hecha a la obra de R. A. Bauer:

Tabla No. 4
Tipos de políticas públicas según Theodore J. Lowi

| Costos Beneficio | Concentrado | Difuso |
|-----------------------------------|--|---|
| Concentrado | Políticas retributivas Movilizan recursos de un grupo social a otro. | Políticas distributivas El Estado en su presupuesto asume los costos de la política. |
| Difuso | Políticas regulativas Norman y regulan las actividades de ciertos agentes. | Políticas institucionales o constitutivas Reglas y procedimientos de la estructura del poder. |

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de Lowi, T. en Aguilar Villanueva, 1992 pág. 33 y ss.

⁷Logrolling.- En español sería el equivalente a un intercambio de favores (Lowi, 1972)

En conclusión, lo que Lowi plantea es que la clase de política pública que se aplique marcará la política y con ello los costos y beneficios influirán en la movilización de los actores y en el comportamiento del gobierno(1972:304). Este modelo no ha estado exento de críticas que lo definen como un esquema estático que no toma en cuenta el ciclo de formación de las políticas públicas, pero también como un modelo que tiene categorías no excluyentes entre sí, por lo que cualquier política podría encajar en una o varias de las categorías propuestas.

1.3 El Derecho como regla de gestión de las políticas públicas.

La palabra Derecho tiene diversas acepciones, ha sido utilizada como adjetivo, como adverbio y como sustantivo (Cabanellas, 2008:117). En razón de esto, es innegable que se pueden encontrar diversas definiciones del concepto de Derecho pues, es de carácter abierto y tiene un alto grado de dificultad y de variabilidad (Atienza, 2011: 20). De manera que se puede citar definiciones cortas como la de Stammler que establece que el Derecho es *“la voluntad vinculatoria, autárquico e inviolable”*(1930: 117) o muy extensas como la de Pascual Marín Pérez que define al Derecho como:

(...) la ordenación de las relaciones sociales mediante un sistema de normas obligatorias fundadas en principios éticos y efectivamente impuestas y garantizadas, o susceptibles de serlo por la voluntad imperante en una comunidad organizada (incluso-en sus formas positivas más perfectas- mediante el ejercicio de la coacción, en cuanto sea posible y necesario), que, a través de las decisiones y de los hechos diversos en que tales normas se traducen, regulan la organización de la sociedad y las relaciones de los individuos y agrupaciones que viven dentro de ella, para asegurar el conseguimiento armónico de los fines individuales y colectivos (1959: 38).

Cuando se quiere hacer referencia al objeto del Derecho, autores como Monroy Cabra establecen que el Derecho busca regular la conducta de las personas a través de normas jurídicas, que tienen también una guía en principios y un contenido valorativo, así como un ideal de justicia (2006; 35). Para Carlos Nino, el Derecho también busca *“evitar o resolver conflictos entre los individuos y de proveer de ciertos medios para hacer posible la cooperación social”* (1996: 2,3). En conclusión, de las definiciones aportadas se puede decir que el Derecho es el sistema jurídico integrado por normas, principios y valores cuya finalidad es controlar y armonizar las relaciones de individuos entre sí y con Estado.

Cuando el Derecho es relacionado con las políticas públicas o en general, con el sistema político-administrativo de un Estado o su aplicación en políticas públicas, se presenta una dicotomía entre dos ramas del Derecho, el derecho público y el derecho privado. Para Kelsen, en la medida en que todas las normas constituyen una manifestación de la voluntad del Estado, todas corresponden al derecho público (2009). Mientras que en otras teorías⁸, el Derecho se divide en las ramas de derecho público y derecho privado en función del interés que prima en cada una de sus actuaciones pues, por un lado se entienden como contrapuestos los intereses públicos o generales y los intereses privados o particulares (Monroy Cabra, 2006: 263). Para efectos de esta disertación, no se entrará en la discusión sobre esta división y se la aceptará con el fin de explicar la interconexión entre el Derecho y la actividad de la administración pública expresada específicamente en las políticas públicas.

Desde el surgimiento del Estado de Derecho⁹, las normas jurídicas se han anexo a la estructura del Estado y han generado un nuevo modelo político-administrativo que se encuentra regido en su totalidad por un cuerpo normativo que dirige su accionar (Trujillo, 2006:97). En función de esta máxima, se ha establecido que en el ámbito público solo se puede actuar conforme a lo que las normas jurídicas, manden, prohíban o permitan a la administración (Trujillo, 2006:97) De esta forma, se evita la incertidumbre y se demarcan las acciones que el poder público puede realizar y las maneras en que las que las ejercerá, razón por la cual, el Derecho otorga seguridad y legitimidad jurídica al ejercicio del poder (Salgado, 2010:27).

En conclusión, la formación de una política pública inevitablemente estará condicionada e influenciada a las normas que se encuentren vigentes, así como también a los mandatos que se impongan a la administración pública en los diferentes niveles normativos¹⁰ de manera que, no se puede hablar de un ciclo de políticas públicas sin un alto componente de Derecho que regula y obliga a la administración.

⁸Dentro de la doctrina existen varias teorías sobre la división del Derecho en ramas de derecho público y privado como son: La teoría del interés, la teoría del fin, la teoría del objeto inmediato y del objeto final, la teoría del sujeto-fin o destinatario de propiedad, la teoría del titular de la acción, la teoría de las normas de coordinación y de subordinación, entre otras (Monroy Cabra, 2006)

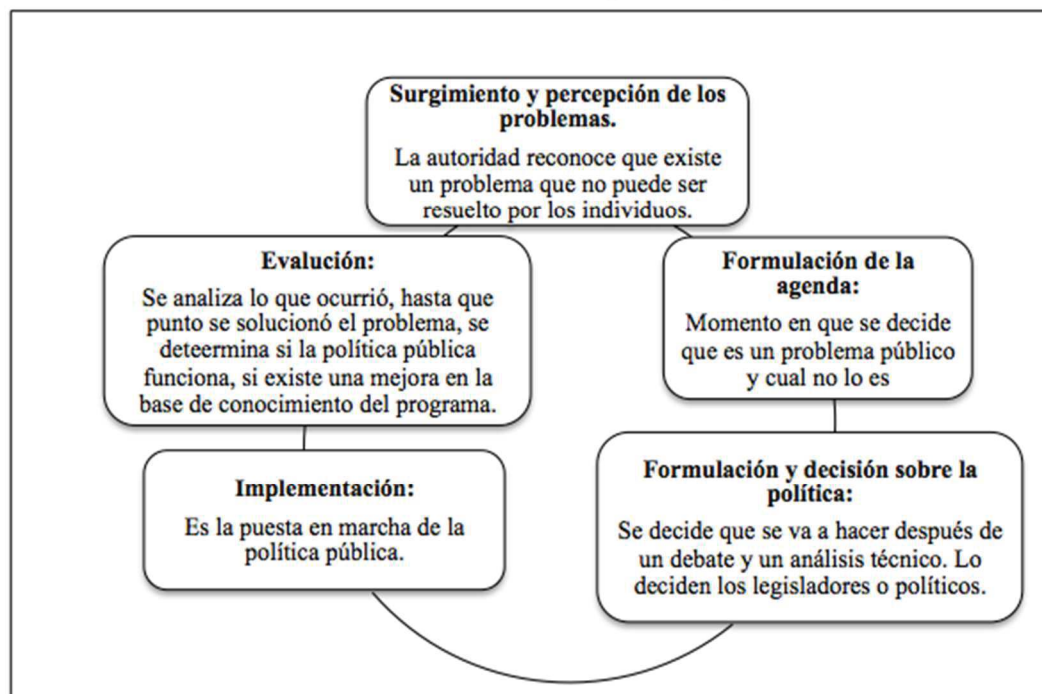
⁹Surge a finales del siglo XVIII como respuesta al Estado Absoluto. *“Reconoce que los gobernados tienen derechos anteriores al Estado y que este se limita a reconocerlos y garantizarlos con medios o mecanismos que los gobernados pueden usar cada vez que necesiten defender esos derechos cuando fueren conculcados”* (Trujillo, 2006:97)

¹⁰El art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) establece el orden jerárquico de las normas.

1.4 El ciclo de las políticas públicas¹¹

El ciclo de formación de las políticas públicas corresponde a una forma de análisis que parte de un modelo heurístico o conjunto de fases que sirve para descomponer en etapas una serie de acciones que en la práctica no siempre llegan a desarrollarse en ese orden pero que académicamente facilitan su estudio (Arellano Gault y Blanco, 2013:39). Es decir, es un ideal teórico que puede o no verificarse del todo en la realidad pero que permite dilucidar elementos particulares de cada fase que atraviesa una política pública. Para esto, a continuación se analizará cada una de las cinco fases propuestas por varios autores para la formulación de una política pública de la siguiente forma:

**[Tabla No. 5
El ciclo de formación de las políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia a partir de Universidad Autónoma de Barcelona, Coursera, Octubre a Diciembre del 2016.

Así como la política pública tiene un ciclo, en el Derecho existen ciertos factores sociales de carácter general que permiten que las normas sean eficaces socialmente por lo que siguen un proceso en el cual se sociabiliza la idea de la norma, se hace un estudio técnico en torno a la temática, se acepta una postura teórica, se invita a la participación en su elaboración, se analiza las actitudes psicológicas de los sujetos, la forma de coacción específica y promocionadora de la norma, así como también características

¹¹Varios autores han propuesto distintos ciclos de formación de políticas públicas, para efectos de esta investigación, la secuencia de una política pública por fases propuesto por Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. V., 2012:46 será el modelo de estudio a utilizarse en la presente investigación.

instrumentales mediante las cuales se establece agencias de control, información y colaboración para su ejecución para una mayor eficacia (Monroy Cabra, 2006: 81).

1.4.1 Surgimiento y percepción de los problemas

Los problemas pueden ser entendidos como situaciones que producen una necesidad, ya sea una carencia o una insatisfacción que pueda ser identificada de forma directa o a través de elementos que la exterioricen pero que además tenga una solución posible (Jones, 1970). Es decir, surge un problema cuando existe una diferencia entre la situación actual y la situación deseable (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 46). Por lo que se puede afirmar que los problemas son realidades objetivas susceptibles de una solución (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016) .

Un problema se convierte en un problema público cuando la autoridad reconoce que existe una afectación a una colectividad y que este no puede ser resuelto por ella de forma autónoma (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 40). También existen problemas que por sus características *“caen dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cejan de reclamar la intervención estatal”* (Aguilar Villanueva, 1993: 23). Esto sucede porque *“el Derecho ha sido entendido como un instrumento de estabilidad social y de control y solución de conflictos”* (Monroy Cabra, 2006: 80).

Para la solución de conflictos, en muchos casos, las normas por si mismas son entendidas como un mecanismo para disminuir la conflictividad social o los problemas que se presenten en el entorno social y para articular de mejor manera las interacciones entre individuos y colectivos. Es decir, *“el Derecho es un vehículo importante para el cambio social, pero agrega que el problema es saber cómo opera y cuánto puede cambiar”* (Atienza, 2011: 60). No obstante, muchos problemas son situaciones susceptibles de mejora a través de una política pública (y dentro de ella de una norma como instrumento de cambio) pero no necesariamente implica que pueda erradicarlos en su totalidad. Con relación a este punto, Aaron Wildasky ha definido la interacción entre las políticas públicas y los problemas como *“dianas”* entre lo que se tiene y hacia donde se quiere llegar, es decir, la política pública no resuelve todos los problemas, sino que nos coloca en una mejor situación con relación a la anterior (1979).

Definir un problema es pensar en las alternativas de solución y plantear respuestas a partir de los recursos que los decisores tienen en sus manos, por lo que pueden existir tantas definiciones del problema como actores e intereses inmersos (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Es decir, la definición de un problema suele depender de lo que se puede y se quiere hacer para solucionarlo por lo que hay que buscar un punto de equilibrio entre las definiciones de problema existentes. Cada problema es diferente porque tiene características propias que no vienen incluidas en su definición, sino que dependen del análisis del aspecto al que se quiere dar respuesta (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 116).

En el Ecuador, por mandato constitucional, el ejercicio de derechos también deberá ser articulado por las políticas públicas, es decir, no solo se presentan a las políticas públicas como un instrumento para resolver problemas, sino que serán (al igual que las normas y la jurisprudencia) un instrumento en el cual se desarrolla el contenido de los derechos y una herramienta para generar y garantizar las condiciones para el pleno reconocimiento y ejercicio de derechos (CRE, art.11.8)¹².

En conclusión, los problemas son situaciones insatisfactorias que tienen solución y de las cuales parten las políticas públicas y con ellas, nuevos instrumentos normativos o la aplicación de normas preexistentes (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 116). Una solución no implica la eliminación total del problema, sino que se entiende como una mejora, aunque sea mínima, de una situación insatisfactoria (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Los problemas se pueden definir de forma diversa dependiendo de la perspectiva de los diversos actores, según sus intereses y recursos para solucionarlo. Es decir, mientras el Derecho se refiere al deber ser o a lo que se espera de la administración, las políticas públicas son la puesta en práctica o el ser de la actuación de la política.

1.4.2 Formación de la agenda política

La agenda política es el conjunto de demandas o problemas sobre las cuales los poderes públicos deciden actuar en un determinado momento en el tiempo (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Es decir, la agenda es lo que define las actuaciones que va a realizar un gobernante, así como también *“la selección de objetivos, instrumentos y*

¹²Este tema será analizado a profundidad en el capítulo 3 de esta disertación.

procesos que deberán ponerse en práctica para resolver un problema” (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 46). La formación de la agenda, en cambio es el proceso a través del cual, los problemas compiten por la atención focalizada del gobierno con el fin de ser posibles asuntos de política pública (Elder y Cobb, 1984).

La formación de la agenda no es algo mecánico, implica elecciones importantes pero puede ser variable y depende del contexto en el cual se desarrolla (Aguilar Villanueva, 1993: 41). La agenda puede ser influenciada por diversos actores que hacen que los problemas se conviertan o no en problemas públicos; es decir, los actores actúan en un entorno social determinado y pretenden que el problema que les afecta sea visto como un problema del colectivo de forma que alcance notoriedad y sea tomado por los poderes colectivos como parte de su agenda. En el Ecuador, las organizaciones colectivas pueden incidir en las decisiones y políticas públicas en el control social de todos los niveles de gobierno, conforme lo establece el art. 96 de la CRE. Para esto, los actores se basan en estrategias que etiquetan al problema, identifican un posible causante, reclaman la alternativa que a su parecer es más conveniente y apelan a símbolos y estrategias para llegar a un grupo mayor de personas (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

La agenda también cumple una función de filtro y ajuste, pues no todos los asuntos sociales son problemas que requieran de la atención de los actores políticos (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012:46). Es decir, los poderes públicos al realizar una agenda filtran todos los requerimientos existentes y determinan cuales serán los problemas a intervenir y cuáles no. Para ello, Charles D. Elder y Roger W. Cobb exponen cinco características que debe cumplir un problema para ser parte de la agenda:

Tabla No. 5
Características de los problemas para ingresar en la agenda política

| Característica | Descripción |
|---|---|
| El grado de especificidad | Un problema debe ser fácilmente identificable y entendible por la población en general. |
| El grado de la relevancia social | El problema debe afectar a un grupo numeroso de personas, ya sea de forma directa e indirecta. |
| La relevancia temporal | Este aspecto tiene relación con la duración en el tiempo de un problema con el fin de que las personas puedan formarse un |

| | |
|-------------------------------|---|
| | criterio al respecto. Si un problema aparece y desaparece no puede convertirse en parte de la agenda. |
| Poca complejidad | El problema debe ser simple de entender, es decir, no debe requerir de mayor preparación académica. |
| Precedentes históricos | Los problemas dependen del momento histórico que se vive. Un problema que no ha aparecido antes en la agenda tiene menos posibilidades de ser incluido. |

Fuente: Elaboración propia a partir de U. Autónoma de Barcelona, Coursera, Oct. a Dic. del 2016.

Según el cuadro presentado, Cobb y Elder proponen que los problemas deben ser específicos, fáciles de entender, deben afectar a un colectivo de forma directa o indirecta, deben tener un precedente y extenderse en el tiempo para poder acceder a la agenda. Por lo que la agenda se convierte en un filtro de problemas que reduce y direcciona a los actores políticos (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 46). Aún a pesar de esto, existen problemas que son dependientes unos con otros, y que han sido definidos como “*wicked problems*” pues, por su composición aumentan su grado de complejidad y hacen difícil el abordaje de una solución. Es decir, existen problemas que pueden ser causados por múltiples factores y que para ser solucionados requieren del estudio de varias causas y su solución conjunta para no volver a la política pública un instrumento ineficaz (Kolko, 2012: 45).

En conclusión, la formación de la agenda es un proceso que actúa como un filtro de los problemas que buscan una solución por parte de los actores políticos. En el que intervienen diversos grupos que buscan incluir o excluir un problema de la agenda, para lo que intentan que los problemas que buscan posicionar sean lo más específicos y simples posibles, generen la idea de que afectan a una colectividad y se mantengan en el tiempo. A pesar de esto, existen problemas que tienen un alto grado de dificultad y ingresaran a la agenda con un modelo causal que considere su origen de un contexto variado.

1.4.3 Formulación y decisión sobre la política pública.

Una vez que se ha incorporado el problema a la agenda pública, se pasa a definir el modelo causal. Es decir, se establece la diferencia entre una condición observada y una

condición deseada, se realiza un mapeo de actores que intervienen en el sistema, se encuentran las redes causales o el lugar exacto en el que radica el problema y las acciones que permiten acortar las distancias entre lo que el problema genera y la mejora que se espera obtener (Aguilar Villanueva, 1992: 60).

Las decisiones son actos de voluntad de la administración, que se dan en relación a la existencia de diversas alternativas posibles, las cuales serán discernidas en un proceso decisonal con el fin de que arrojen un cambio en la situación propuesta. Este momento es crucial porque implica que los actores políticos evalúan los medios que se tienen a disposición para alcanzar un objetivo (Subirats y Dante, 2014:37). Es decir, en el campo del Derecho da origen a la aplicación de leyes, la modificación o creación de nuevos instrumentos legales (ya sean reglamentos, ordenanzas, etc.), dependiendo del órgano político-administrativo encargado del proceso conforme a sus competencias y atribuciones otorgadas por un determinado cuerpo normativo¹³. Esto es fundamental, pues, autores como Monroy Cabra sostienen que “*el Derecho es el instrumento más importante de control social y de cambio social*” así como también para resolver conflictos y para proteger derechos fundamentales (2006: 87). La decisión sobre la formulación de nueva normativa puede ser considerada como parte del procedimiento o como una de las alternativas, pues la decisión crucial esta ligada a la finalidad de la norma, es decir, a perseguir el resultado o la mejora de un problema que la autoridad se ha propuesto a través de su agenda (Subirats y Dante, 2014: 37).

Los temas sobre los que se decidirá ya han sido filtrados por el ciclo de políticas públicas antes de llegar a la mesa de decisión, pues, fueron condicionados por una definición del problema, por su inclusión en la agenda, por las actuaciones de quienes han intervenido en el proceso como actores, así como también por los deberes y obligaciones previstas en las normas que rigen la actuación del Estado (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Aún a pesar de esto, las autoridades públicas se encuentran en el dilema de encontrar una forma de sumar o agregar preferencias individuales a la decisión, pues, las decisiones que se realicen tendrán consecuencias directas o indirectas, reales o potenciales sobre la colectividad (Subirats y Dante, 2014:38).

¹³Esta máxima proviene del surgimiento del Estado de derecho en el cual, “*las instituciones públicas pueden hacer sólo aquello que está previsto en el conjunto de normas generales y abstractas aprobadas por los órganos titulares del poder legislativo. Y deben hacerlo además en la forma en que esa normativa establezca*” (Subirats y Dante, 2014:42).

En el caso específico del Derecho, no se puede considerar la conjunción de factores casuales de creación sino que cada norma responde a un proceso técnico generado a partir de fuentes formales y materiales, entendidas como “*las causas de nacimiento del Derecho general*” (Savigny, 1879: 63). Para autores como Álvarez Conde las fuentes formales del Derecho son “*el estudio de los procedimientos de producción normativa*” que parten desde la constitución en la que se establece el diseño básico que debe seguirse para la expedición de normas (1999: 138). En la OC-06/86 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la ley es la “*norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado*”¹⁴. Esta consideración es importante, porque denota que no puede ser considerado como ley el pronunciamiento que no haya seguido un proceso preestablecido de creación, es decir, no existe aleatoriedad en el proceso de creación normativa a diferencia de lo que sucede con la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas en el cual existe mayor apertura y pueden responder a estrategias racionales o técnicas, negociables, experimentales e inspirativas, siempre y cuando en su accionar no se contravenga normativa expresa (Subirats y Dante, 2014:50).

Para poder afrontar estas realidades diferentes, se han estudiado cuatro modelos decisionales de políticas públicas que permiten obtener una construcción analítica que establezca los elementos esenciales del proceso de toma de decisiones, los criterios de decisión, las relaciones entre los elementos, así como también su construcción en el ámbito normativo (Bobbio,1996:13)de la siguiente forma:

a. El modelo racional

Se caracteriza por ser un modelo prescriptivo que establece que la toma de decisiones debe seguir un proceso racional en el que se adopten pasos técnicos bien fundamentados. Para ello, primero se debe establecer un orden de prioridad de los principios, valores y objetivos derivados de ello (Subirats y Dante, 2014: 53). Es decir, se debe analizar exhaustivamente el problema en cuestión, y entender cuales son sus distintas dimensiones, magnitud, causas y factores explicativos (Subirats y Dante, 2014: 53). Segundo, se deben conocer los medios posibles que permiten alcanzar los objetivos a través de información exhaustiva que nos permita tener indicadores de las

¹⁴En el Ecuador esta disposición responde al procedimiento legislativo establecido a partir del art. 132 de la CRE y es de obligatorio cumplimiento para la creación y aprobación de normas.

dimensiones del problema. Tercero, se debe obtener valoraciones de las consecuencias, en relación con los objetivos prioritarios, de cada una de las alternativas. Se debe identificar cuales son la alternativas para hacer frente al problema, identificarlas y delimitar las alternativas de solución. Cuarto, se debe calcular los costes asociados al escoger una de las alternativas u opciones. Finalmente, se debe escoger la opción que asegure mejores beneficios con menores costos (Subirats y Dante, 2014:54). Solo una vez que se ha seguido el proceso se puede elegir la alternativa optima que minimice costes y maximice beneficios con lo cual, las decisiones optimas serán las que cumplan con el proceso y lleguen a ofrecer mejores resultados con menos costes asociados (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

Dentro de la teoría pura del Derecho de Kelsen, se podría decir que el Derecho responde únicamente a un proceso racional, pues, se considera que debe ser analizado “*sin tener en cuenta aspectos morales o sociológicos*”. Para fundamentar estas afirmaciones Kelsen sostiene que el Derecho está compuesto por normas que conectan un hecho con una consecuencia determinada y es considerado como el estudio del deber ser y no de una realidad. También establece que las normas deben resultar de otras normas es decir, que una norma surge de otra, razón por la cual, se cree que el Derecho se autoregula y que es autosuficiente (2009). En conclusión, al hablar del modelo racional de toma de decisiones en el ambito de una política pública, se puede hacer una simil con el proceso, que se asume sigue el Derecho para la producción normativa, así como tambien para su construcción como sistema complejo y racional.

b. El modelo de racionalidad limitada

El modelo de racionalidad limitada, entiende que el decisor público no acostumbra a tener en cuenta todas las alternativas posibles para hacer frente a un determinado problema, sino que solo tiene en mente las alternativas que a priori encajan más o menos con sus valores y/o con sus marcos ideológicos¹⁵, por lo tanto no se consideran todas las alternativas sino solo algunas de ellas (Simon, 1957). También entiende que pueden existir contradicciones entre criterios normativos con criterios económicos, o entre criterios políticos y criterios de derechos humanos. En el Derecho se ha desarrollado el concepto de antinomias para explicar que el sistema jurídico puede

¹⁵Esta idea proviene de la teoría de los Advocacy Coalition Framework ACF propuesta por Sabatier y Jenkins en 1988 en la que se define a la política pública como un sistema de creencias y que explica la continuidad o cambio que puede existir (Gómez Lee, 2012: 11).

presentar un determinado supuesto de hecho con dos consecuencias jurídicas incompatibles previstas en distintas normas (Guastini, 1999: 437). Para poder resolverlas, se propone seguir el principio de competencia entendido como el análisis de la competencia de la fuente de la cual proviene; la jerarquía normativa de acuerdo al rango de la norma¹⁶; el criterio de cronología en el que prima la norma posterior; o el criterio de especialidad con relación al contenido que regule la norma (Guastini, 1999: 439 y ss).

El modelo de racionalidad limitada podría ser entendido como un método que explica las razones por las cuales se detiene el proceso de búsqueda de alternativas al presentarse una respuesta que se considere satisfactoria aunque no necesariamente sea optima, y acepta la elección que se tome, no porque sea la mejor, sino porque entiende que la decisión estuvo limitada y puede dar origen a un análisis incompleto o erróneo de la situación (Simon, 1957). También considera la posibilidad de que las decisiones sean tomadas por diversos actores que tienen distintas lógicas, en contraposición con el modelo racional en el que puede existir un solo decisor (Subirats y Dante, 2014:57). Su creador, Herbert Simon sostiene que es un modelo que se puede aplicar para decisiones nuevas, pues, para las decisiones rutinarias se pueden generar procesos estándar¹⁷ que disminuyan las posibilidades de error (Subirats y Dante, 2014:58).

c. El modelo incremental

El modelo incremental surgió como una crítica al modelo racional. Fue propuesto por Charles Edward Lindblom y sostiene que una sociedad basada en las preferencias y en las interacciones tiende a funcionar mejor que la que solo se basa en conocimiento intelectual (1959). Cualquier decisión pública es simplemente un pequeño ajuste incremental con relación a las políticas que se venían llevando hasta el momento, razón por la cual, no se puede esperar grandes cambios (Aguilar Villanueva, 1992).

El modelo incremental sostiene que las decisiones sobre la política pública no son resultado de un análisis exhaustivo y medible del problema y sus alternativas, sino el resultado de una experimentación constante, en la cual, los decisores analizan los

¹⁶*Lex superior derogat inferiori* .-El rango de las normas en el Ecuador ha sido desarrollado en la CRE en el art. 425.

¹⁷Por ejemplo, en el ámbito del Derecho, cada proceso judicial tiene un modelo, que podría ser considerado estándar, previsto en el Código Orgánico General del Procesos (COGEP), en el cual se describen los pasos a seguir para cada tipo de trámite que se quiera realizar ante ciertas dependencias judiciales. Esto responde a un principio fundamental del sistema jurídico que es la seguridad jurídica.

efectos que tienen determinadas decisiones sobre el problema. Si funciona continúan, o repiten el proceso en un momento anterior y adoptan un nuevo enfoque (Subirats y Dante, 2014:60). Este modelo sostiene que las políticas públicas son resultado de los compromisos que se producen entre distintos actores con intereses en juego en relación a un determinado problema (Lindblom,1959). El modelo incrementalista puede ser entendido como realista o descriptivo, pues, su capacidad es describir como se producen en la realidad la toma de decisiones en situaciones de estabilidad o continuismo (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). No busca una alternativa óptima, ni satisfactoria sino una que arroje un acuerdo entre las complejas redes de actores que participan en el proceso; aunque por la forma en que está planteado, ignora la necesidad de realizar cambios profundos y rápidos (Subirats y Dante, 2014:63).

En este punto, el Derecho juega un papel fundamental porque la estabilidad en el tiempo de las normas ocasiona cierta inmovilidad para las acciones de la administración; es decir, existe una lucha entre el principio de seguridad jurídica (entendido como una clara definición de las normas de juego) y la estaticidad que genera en las administraciones (Pérez Luño, 2000: 27). La seguridad jurídica se fundamenta en dos exigencias objetivas, la corrección estructural o formulación normativa conforme a un proceso previo y la corrección funcional entendida como el cumplimiento y aplicación de las normas (Pérez Luño, 2000: 28). Cuando existen normas previas, establecidas legal y legítimamente, los gobiernos deben acatarlas aplicando el principio base del derecho público, en el cual la administración solo puede hacer lo establecido en las normas, de manera que, hasta cierto punto, sus acciones se encuentran limitadas por el *corpus iuris*, razón por la cual, para adoptar grandes cambios se requiere del apoyo mayoritario o de alianzas y coaliciones temáticas dentro del poder legislativo, así como aceptación popular para poder modificar las reglas de juego y con ello salir de los mínimos ajustes incrementales (Subirats y Dante, 2014:42).

d. El modelo “garbage can” (cubo de basura)

Este modelo es propuesto por James March y Johan Olsen en 1976. Postula que la decisión surge del encuentro casual entre problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección (Subirats y Dante, 2014: 63). Es decir, sostiene que en todas las situaciones decisionales en las que existe ambigüedad en los objetivos (que están mal definidos por los actores), en la tecnología a utilizar (que es poco clara), y en la

participación de los actores (que tiende a variar en el curso del tiempo), la decisión acaba surgiendo del encuentro casual que se ve influenciado además por la intervención de factores coyunturales que luego se convierte en una oportunidad de elección (March y Olsen, 1984).

La hipótesis en base a la que se realiza este modelo fue propuesta por John Kingdon y tiene relación con los factores que ingresan en la agenda política y que han sido denominados como *multiple stream approach* (Kingdon, 1984). Esta hipótesis sostiene que existen tres diferentes flujos, los de problemas, los de las políticas públicas como ideas y soluciones que a veces surgen o desaparecen y el flujo de la política que determina la importancia y la urgencia de una cuestión determinada en la agenda que en algún punto no siempre previsible confluyen y abren la posibilidad de intentar resolver el problema usando una determinada idea (Subirats y Dante, 2014, 66).

Este modelo puede considerarse como descriptivo e interpretativo, pues puede explicar muchas situaciones en las cuales existe máxima confusión y que permite simplificar el proceso de toma de decisiones y hacerlo manejable (Grandori, 1984). De igual forma, este modelo sirve para explicar procesos de grandes cambios pero ha sido muy criticado por presumir que los gobiernos tienen muy poco control sobre sus decisiones (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

En conclusión, los modelos propuestos tienen distintas potencialidades, unos describen la realidad, otros tienen la capacidad de mostrarnos como debería ser, es decir unos son descriptivos y otros son prescriptivos. No existe un modelo que sea válido universalmente ante cualquier decisión pública, sino que hay varios modelos que deben aplicarse de acuerdo al momento que se encuentran, es decir, se debe ajustar la forma de tomar decisiones a la naturaleza de los problemas colectivos.

1.4.4 La fase de implementación

Esta fase consiste en la adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que se deberá enfrentar la administración pública para producir los resultados deseados (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012:46). Es decir, la implementación es materializar las decisiones tomadas, ponerlas en práctica y desplegarlas, con la ayuda de actores que participan desde el inicio del ciclo (Pressman y Wildavsky, 1988). En este proceso existe una convergencia de actores como: los

directivos públicos responsables de diseñar la ejecución de las decisiones, los responsables técnicos y burocráticos de la administración con responsabilidades en la implementación así como también los grupos objetivo¹⁸ y beneficiario¹⁹ de la política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 183).

Una vez que se han tomado las decisiones necesarias, inicia una etapa intermedia entre el proceso decisional y el proceso de implementación denominada fase de programación. Este momento del ciclo de políticas públicas se caracteriza por ser eminentemente normativo, pues, para poner en práctica una política pública se requiere de la existencia o creación de normas y/o reglamentos que instrumenten la política pública. De esta forma, el derecho se convierte en la principal regla de juego sobre la que se iniciará la implementación (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 185).

Hay que resaltar la relevancia del marco normativo que surge en esta etapa, pues su contenido o enfoque puede llegar a modificar la política pública inicial, cambiar la forma en que se la implementa o hasta los actores que pueden llegar a participar en ella (León, 2011). Esta posibilidad se presenta en el caso de que se requiera de nuevas normas, pero se pueden presentar casos de políticas públicas en las cuales el marco preexistente sea suficiente y no requiera de nuevas normas, con lo cual en esta etapa solo se recurriría a una aplicación específica de la norma previa (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 186).

La implementación no es un proceso mecánico de ejecución, se toman muchas decisiones relevantes (sobre uso de recursos, temporización, concreción de actividades, interpretación de los objetivos), que pueden ser variadas dependiendo de los actores (individuales y colectivos) aunque sean poco visibles para influir en el proceso (Kaufmann, 1973). Es un proceso complejo que puede arrojar diferencias entre lo planeado y lo que se obtiene. Para explicar este desfase se han estudiado tres tipos de brechas que pueden causar la dispersión de la acción pública. La primera brecha se debe al desplazamiento de la política pública al decidir hacer una cosa distinta a la prevista en un principio (Mayntz, 1983). La segunda brecha se refiere al déficit de implementación

¹⁸Grupo objetivo: “compuestos por personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver” (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 63).

¹⁹Grupo beneficiario: “comprenden las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones que las agrupen, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos” (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 64).

al no completarse lo planificado. Por último, la brecha relacionada a las consecuencias no intencionadas del proceso, es decir, se generan otros resultados, sean favorables o desfavorables a lo previsto (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

El análisis de la implementación pretende identificar factores de éxito o fracaso en el proceso. Esta fase es fundamental porque confluyen diversas disciplinas como Economía, Derecho, Ciencia Política, Management y Sociología (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). La doctrina ha desarrollado tres enfoques o perspectivas para analizar este proceso de la siguiente manera:

a. Enfoque racional o top down.

Este enfoque propone un modelo teórico con el cual contrastar los casos empíricos y define a la política pública como una hipótesis en la cual identificamos supuestos a los que se asocian consecuencias (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Para esto, se requiere de la definición clara de objetivos, de la disponibilidad de recursos necesarios, que los diferentes individuos no cuestionen o encuentre consenso entre los objetivos y el diseño, que no exista conflicto de interpretación, que existan canales de comunicación adecuados, y que se proponga un sistema de control de que se producen todos los pasos de manera secuencial (Sabatier y Mazmanian, 1981).

b. Enfoque crítico o bottom up.

Este enfoque critica el modelo racional de implementación pues sostiene que se fundamenta sobre un supuesto que en la realidad no se cumple. Considera que no existe una división clara, identificable y estricta entre el ámbito de la política y la administración o gestión; sostiene que la implementación no es una cadena lineal causal, porque existen muchos factores que pueden cambiarla o influirla. En conclusión, el enfoque crítico considera que no existe una separación clara entre el ámbito de la política y el ámbito de la gestión o la administración (Hjern y Hull, 1982). El concepto de éxito o fracaso de la implementación es objeto de controversia entre actores, hay demasiados factores imprevisibles que tienen influencia sobre la implementación como para poder planificar racionalmente. (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

c. Enfoque de aprendizaje, evolución y juego político.

En este enfoque se propone conceptualizar a la implementación como un proceso evolutivo, de juego político, con interacciones complejas que puede llevar a la

redefinición de la política pública sin cambiar formalmente lo propuesto por ella (Bardach, 1977, p. 56). Propone una mirada de abajo hacia arriba en la que se observa el rol que en principio pueden jugar aquellos individuos, denominados *street level bureaucrats*²⁰, que están en contacto directo con los receptores de un determinado programa o intervención con el grupo objetivo o quienes van a recibir la política pública (Aguilar, 1993).

En conclusión, el modelo top-down entiende la implementación como una secuencia de pasos para conseguir unos objetivos, el éxito es la total adherencia al plan. El modelo bottom-up parte del conocimiento sobre el terreno, sobre el que se diseña la implementación hacia arriba y el modelo-evolutivo la entiende como un proceso de aprendizaje, evolución y juego político entre actores (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

Para que la implementación tenga éxito o fracase Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian también han desarrollado una clasificación de los factores que pueden influir en la implementación de la siguiente manera:

Tabla No. 6
Factores de éxito y fracaso de la implementación

| Característica | Factores |
|---|---|
| Tratabilidad del problema | Disponibilidad de teorías o tecnologías probadas para tratar un problema. |
| Atributos de la política formada | Características relacionadas con el propio programa. |
| Variables de contexto | Factores externos a la definición del programa. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Sabatier y Mazmanian, 1979.

Conforme se desprende del cuadro presentado, los factores que influyen en las probabilidades de éxito o fracaso de la implementación corresponden a características sobre la tratabilidad del problema entre las que se puede encontrar la disponibilidad de teorías o tecnologías probadas para tratar un problema, las posibilidades de hacer un ejercicio de comparación, el tamaño del grupo objetivo sobre la población general y la magnitud del cambio que se quiere conseguir, entre otras (Sabatier y Mazmanian, 1979).

²⁰Corresponden a la “burocracia de nivel operativo” (Aguilar, 1993: 190)

Con relación a los atributos de la política formada se pueden encontrar características relacionadas con el propio programa como por ejemplo, si la definición de los objetivos es específica y coherente o si existen objetivos consensuados, si el diseño causal del programa ha sido contrastado con otros programas, es decir si hay una teoría causal válida. Otro punto es evaluar que los recursos que se han puesto a disposición sean adecuados, verificar si los canales son adecuados para las dinámicas previstas así como también la necesidad de haber previsto unas relaciones de opinión entre internos y externos (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

Por último, las variables de contexto deben basarse en factores externos a la definición del programa, como por ejemplo la capacidad de liderazgo de los responsables del programa, el marco jurídico vigente, el marco en el que deben actuar los ejecutores, el ámbito o cultura en el que se desempeña, el contexto político, el apoyo de un actor político con gran presencia mediática (Sabatier y Mazmanian, 1979).

1.4.5 La fase de evaluación de la política pública.

Cuando se inicia una evaluación en el ámbito de una política pública se aspira atribuir una consecuencia o un impacto a la actuación de la administración sobre un determinado problema. Este planteamiento puede parecer simple, pero, la dificultad radica en encontrar el efecto real de la política pública cuando los grupos objetivo y beneficiario pudieron estar expuestos a otros factores (externos a la política pública) que pudieran alterar su situación o porque no se puede ver dentro del mismo grupo lo que hubiera pasado sin la política pública. En razón de esto, se puede decir que la dificultad en la evaluación radica en aislar el cambio atribuible a la política pública exclusivamente para poder medirla. Aunque, en muchos casos esta situación puede no ser tan fácil porque se necesita información (que no se tiene) sobre los participantes, puesto que no se la definió como relevante desde el inicio del programa. De igual forma, existen programas que por sus características nunca podrán mostrar si tienen un impacto concluyente porque no arrojan resultados de forma clara (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016).

La evaluación de una política pública busca examinar empíricamente la validez del modelo causal que se aplicó; específicamente, identificar si los grupos objetivo seleccionados modificaron efectivamente su conducta o que impactos se pudo generar, y si gracias a ello la situación de los beneficiarios finales, que en un principio se

consideró problemática, mejoró realmente (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 211).

Los impactos son el conjunto de cambios en la conducta de los grupos objetivo que pueden imputarse directamente a la entrada en vigor de la política pública para lo cual se requiere de un examen de las hipótesis de intervención, es decir, analizar si la reacción de los grupos objetivo se ajustó a lo previsto y de causalidad entendida como el estudio de los cambios en la situación de los beneficiarios finales (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 212). En conclusión, al hacer referencia a los impactos y los *outcomes* lo que se busca es determinar los efectos reales de la política pública.

En el ámbito del Derecho, solo podemos hablar del impacto de una norma jurídica o de un acto de implementación que la concreta, cuando la modificación observada en la conducta corresponde al modelo normativo y solo si tal modificación puede efectivamente imputársele a la norma o al acto correspondiente (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 213).

En el Ecuador se ha desarrollado un Subsistema de Seguimiento y Evaluación en el que se proponen procesos objetivos, participativos, articulados y sistemáticos orientados a la medición de la implementación o a la ejecución de las políticas públicas. Funciona como una red que articula los insumos entre los distintos niveles territoriales y busca generar aprendizaje, retroalimentar el Sistema Nacional de Planificación con el fin de dirigir de forma más eficiente la inversión pública y el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir (Notas para la Discusión, Definiciones Conceptuales del Subsistema de Seguimiento y Evaluación de febrero de 2010, pág.15). Es decir, con este sistema se busca arrojar resultados tangibles sobre el cumplimiento de las políticas públicas así como también de la emisión de recomendaciones enfocadas en los objetivos del Subsistema de Seguimiento y Evaluación contenidos en las Notas para la Discusión, Definiciones Conceptuales del Subsistema de Seguimiento y Evaluación de 2009 (pág. 14).

La SENPLADES busca evaluar los resultados a través de metodologías que permitan determinar el cumplimiento de los objetivos inmediatos y directos de las políticas públicas, es decir, que evalúan la eficacia, así como también el costo de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios que implicó su consecución. Para ello, se ha

creado la Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación de acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas²¹.

Al ser un tema del cual esta disertación no tomará parte en función de la hipótesis y los objetivos planteados, no se profundizará más en el tema pero como conclusión de esta etapa dentro del ciclo de políticas públicas, se puede afirmar que la evaluación de políticas públicas incluye el estudio de varios factores, así como también de la consideración de toda la información posible derivada del programa, por lo que su estudio reviste un alto grado de complejidad, así como también de la intervención de varios actores.

Resumiendo este capítulo, cabe resaltar que una vez que se ha concluido con el estudio del ciclo de una política pública, se puede observar que el Derecho ha estado presente en cada etapa del ciclo de políticas públicas como una regla de juego permanente que regula las actuaciones de la administración. Aún a pesar de esto, se ha visto al Derecho como un instrumento, o como un posible factor de cambio dentro de la implementación, más no como un ente superior a la administración capaz de detener el proceso político, intervenirlo, modificarlo, estudiarlo o reformularlo. Es decir, se ha entendido que las políticas públicas corresponden al ámbito de la ciencia política y la administración política del Estado y que el Derecho es solo una herramienta. En el Ecuador se podría creer que esta máxima comienza a dar un giro, pues dentro de su norma máxima (la Constitución) no sólo se propone un régimen de desarrollo en el que se describen ciertas reglas sobre la forma de planificación de la política, sino que además dentro de las garantías constitucionales se crea las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, lo que podía abrir la posibilidad de que un órgano judicial pueda revisar las políticas públicas lo cual se difuminaría la división tan tajante existente a lo largo de los años entre las acciones de la administración expresadas en políticas públicas y las actuaciones judiciales (CRE, art. 85).

Sobre todos estos cuestionamientos se buscará aportar luz y estudiarlos con una perspectiva de Derecho, específicamente de derechos humanos a partir de un caso en concreto que permita crear una metodología jurídica tendiente a agregar un enfoque de derechos humanos a una política pública.

²¹Publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial .No. 306 del 22 de Octubre de 2010.

CAPÍTULO 2. En la familia no todos los caminos conducen a Roma.

A partir del capítulo anterior, se puede establecer que las políticas públicas pueden versar sobre diversos temas, siempre que se los considere como problemas que requieren de la intervención de la administración pública para poder llegar a una situación de mejora (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012:37). En el caso específico del Ecuador, desde el año 2009 hasta la actualidad, el gobierno de Rafael Correa presentó en los Planes Nacionales para el Buen Vivir²² al embarazo adolescente como un problema público, es decir, la administración evaluó las graves implicaciones psicológicas y sociales que generaba este problema y decidió que requería de la actuación de los poderes públicos para poder mejorar (SENPLADES, 2009: 197). La inclusión en la agenda del embarazo adolescente convirtió al Estado en garante de una obligación de adoptar medidas conforme lo establece el art. 280 de la CRE.

En razón de lo anterior, se debe tomar en cuenta la necesidad de establecer un modelo causal que permita evaluar la situación actual y la condición deseada del problema con el fin de encontrar una vía que propugne por su mejora (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 46). De tal manera que corresponde analizar los diferentes modelos de familia que pueden ser contemplados por el Estado al momento de intervenir a través de una política pública, cuál es el paradigma constitucional de derechos humanos en el Ecuador sobre familia y como aplicarlo en las políticas públicas ENIPLA y Plan Familia.

Primero, la *“Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar”* (ENIPLA) y el *“Plan de Fortalecimiento de la Familia”* (Plan Familia) son dos políticas públicas aplicadas en el Ecuador desde el año 2011 y que desde sus títulos se refieren a la familia. Segundo, el art. 67 de la CRE establece que *“se reconoce a la familia en sus diversos tipos”*. Tercero, es necesario entender lo que es la familia y cuáles son sus diversos tipos, para poder realizar un mejor abordaje de las políticas públicas objeto del presente estudio, por lo que este capítulo se centrará en la familia como institución fundamental de la sociedad, tal como lo establece el art 67 de la CRE, sus orígenes en el derecho romano y su evolución en diversos períodos históricos, actualmente cuales tipos o modelos de familia pueden presentarse, los

²²Op. Cit. Introducción, Pág. 6

cambios que se han ido evidenciando en su estructura y el abordaje que la familia ha tenido en las políticas públicas ENIPLA y Plan Familia.

2.1 La familia como institución fundamental de la sociedad

El art. 67 de la CRE establece que la familia será protegida por el Estado como el “*núcleo fundamental de la sociedad*”. La Real Academia Española define como núcleo al “*elemento primordial al que se van agregando otros para formar un todo*” o como la “*parte o punto central*”, mientras que para definir la palabra fundamental establece que es lo principal, el cimiento, la razón principal o la raíz de algo (RAE, 2017). Por lo que a partir de la redacción del art. 67 de la CRE, la familia es considerada como el elemento primordial que el Estado debe proteger por ser el inicio y base de la sociedad.

A su vez, el art. 10 del Código de la Niñez y Adolescencia²³ determina que “*El Estado tiene el deber prioritario de definir y ejecutar políticas, planes y programas que apoyen a la familia para cumplir con las responsabilidades...*”. Por lo que, en conjunto con el deber de protección de la familia como núcleo de la sociedad, la administración pública está obligada a adoptar medidas para apoyar a la familia en sus responsabilidades y para ello dispone de políticas públicas, planes y programas. De este modo se puede afirmar que la familia es una institución fundamental en la medida en que es el inicio y base de la sociedad; debido a que la voluntad del pueblo expresada en la ley es clara, el Estado debe proteger a la familia como el elemento esencial de la sociedad y para ello está obligado a actuar a través de los mecanismos de los cuales dispone conforme establece el art. 280 de la CRE en conjunto con el art. 67 del mismo instrumento (Savigny, 1879: 63).

De igual forma, la Corte Constitucional Colombiana ha establecido que:

la familia como institución debe ser protegida por el Estado, en cuanto a la preservación de su unidad y existencia, presentando en estos casos una dimensión de derecho fundamental; al mismo tiempo, otros elementos, de contenido económico y asistencial, se orientan por la lógica de implementación y protección propia de los derechos prestacionales (Corte Constitucional Colombiana, 2009).

Esta realidad también se puede apreciar dentro del derecho civil, pues de él proviene una rama específica denominada “derecho de familia”, que es entendida como el

²³Código de la Niñez y Adolescencia, Registro Oficial 737 de 03-ene.-2003, Última modificación: 22-may.-2016.

conjunto de normas jurídicas que regulan, protegen y organizan las relaciones de la familia interna y externamente (López Díaz, 2005: 15). También se encuentran desarrollados en otros ámbitos del derecho social como por ejemplo en las licencias de maternidad que se da en el derecho Laboral, entre otras (Código del Trabajo, art. 152). Es decir, la familia desde el ámbito social, jurídico, cultural, entre otros ha gozado de un lugar privilegiado al ser la parte central de la sociedad (Ordeñana y Barahona, 2016: 13).

En el Ecuador, el Código de la Niñez y Adolescencia en su art. 9 se refiere la familia como *“el espacio natural y fundamental para el desarrollo integral del niño, niña y adolescente. Corresponde prioritariamente al padre y a la madre, la responsabilidad compartida del respeto, protección y cuidado de los hijos y la promoción, respeto y exigibilidad de sus derechos”*. Del artículo anterior se puede determinar que la familia, para los legisladores del Código de la Niñez, es entendida como un espacio natural compuesto por el padre, la madre y los hijos, aunque esta definición haría referencia a una sola estructura familiar por lo que no guardaría concordancia con lo establecido en el art. 67 de la CRE.

De igual manera, para autores como Levi-Strauss, la familia no es puramente natural, sino que responde a la cultura, pues se encuentra limitada por la prohibición del incesto que es considerada la regla social por excelencia y se encuentra basada en la máxima que establece que *“si la naturaleza abandona la alianza al azar y a lo indeterminado es imposible para la cultura no introducir un orden, de cualquier clase que sea, allí donde no existe ninguno”* (Levi-Strauss, 1981)²⁴. Por consiguiente, el art. 9 podría ser considerado como una definición imprecisa en la medida en que solo describe a un tipo de familia nuclear es decir, sería excluyente de otros tipos de familia, pero además, encontraría cuestionamientos como los de Levi-Strauss al referirse a un espacio natural.

Estas consideraciones sirven de base para afirmar que no existe consenso sobre la definición de familia, menos aún dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano pues, tal como se puede observar en los artículos 9 y 10 del Código de la Niñez y Adolescencia, la familia puede ser entendida como el grupo constituido por la madre, el padre y sus hijos, mientras que el art. 67 de la CRE, no establece que es familia pero realiza una

²⁴La presente afirmación corresponde a una de las teorías existentes sobre la familia y la cultura, aunque, el Plan Familia conserva el criterio propuesto por el Código de la Niñez y Adolescencia al establecer que *“la familia como eje de la sociedad, se constituye como el núcleo básico de la formación social y el medio natural y necesario para el desarrollo integral de sus miembros”*.

aproximación al concepto al determinar que existen diferentes tipos de familia, es decir, que la madre, el padre y los hijos no son un tipo absoluto de familia (Ordeñana y Barahona, 2016: 28). De igual forma, se puede afirmar que aunque se podría creer que la familia es un espacio natural, también esta afirmación se encuentra expuesta a críticas a partir del planteamiento de la cultura de autores como Levi-Strauss; así como también por otros factores que realizan cambios dentro en su estructura y su finalidad.

Es decir, las dicotomías sobre la familia en las normas no son las únicas existentes pues, para autores de otras especialidades, como Andolfi, la familia es el *“punto de encuentro entre necesidades individuales e instancias sociales”* que se transforma en un organismo complejo que tiene modificaciones con el tiempo (Andolfi, 1985). Otras autoras, de forma general han entendido a la familia *“como una institución articulada con la sociedad, ligada a la reproducción de la cultura y, en consecuencia, a la socialización de las nuevas generaciones”* (Puyana, Motoa, y Viviel, 2009: 42). Organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también se han pronunciado sobre el modelo de familia y ha establecido que:

... en la Convención Americana no se encuentra un concepto cerrado de familia, ni mucho menos se protege un modelo tradicional de la misma. Al respecto, el Tribunal reitera que el concepto de vida familiar no está reducido únicamente al matrimonio y debe abarcar otros lazos familiares de hecho donde las partes tienen vida en común por fuera del matrimonio (Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012).

En su sentido más amplio, otros autores han definido a la familia como la *“parte esencial de la conciencia individual de pertenencia afectiva entre individuos, conformando un núcleo que materializa la razón de ser, ver y actuar de las personas en uso de su dignidad”* (Ordeñana y Barahona, 2016: 18 y 19).

De las definiciones expuestas, se puede evidenciar la gran variedad de criterios que integran el concepto de familia por lo que, para esta disertación se elaborará un concepto propio, tomando en cuenta los criterios más relevantes de cada definición aportada.

En varios conceptos se hace referencia a la de afectividad, así como también al valor de la familia para el individuo en su dignidad y para la sociedad en su conjunto. De igual manera, en el concepto de la Corte IDH se establece que no es un concepto cerrado y que puede tener diversas variaciones conforme a la ciencia que la busque definir, así

como también dependiendo de los componentes que se quieran tomar en consideración al momento de analizarla. Por lo que para efectos de la presente disertación se entenderá a la familia como una institución cambiante, que no se encuentra exclusivamente determinada por lazos biológicos, sino también por vínculos sentimentales y emocionales, en la que se asienta la sociedad y que con el paso del tiempo se ha diversificado en su estructura y en su finalidad con relación a los individuos que la componen y que se crea mediante vínculos jurídicos y de hecho, conforme lo establece el art. 67 de la CRE.

2.2 Desarrollo y evolución de la familia y su contenido jurídico.

El presente apartado no representa una cadena histórica única, aceptada en su totalidad por los historiadores, sino que sirve para la presente disertación como forma de ejemplificar los cambios dentro de familia en distintos momentos históricos. Como lo afirma Patricia Uribe, “*es poco probable lograr una comprensión adecuada de la familia sin asumir que los cambios económicos, políticos y sociales marcan tendencias y funciones específicas dentro de ella*”(Uribe Diaz, 2012: 25). Por lo que este apartado busca demostrar lo cambiantes que han sido las estructuras familiares en diversos períodos históricos, así como también los factores que han ido influyendo en la estructura y finalidad de la familia (Álvarez Marín, 2017).

2.2.1 La familia en el Derecho Romano

Aunque se reconoce que antes del surgimiento de Roma existían asentamientos humanos que tenían estructuras familiares, el presente estudio parte desde el Derecho Romano, por la relevancia que tuvieron sus instituciones, así como también por su permanencia en el tiempo, pues rigieron desde el siglo VIII A.C. hasta el siglo VI D.C, es decir aproximadamente desde 754 a.C. al 565 d.C (Fernández Baquero, 2012: 2). De igual forma, las instituciones romanas guardan especial relevancia, pues, de ellas parte la tradición romanista del Derecho que ha sido adoptada por el Ecuador y la mayoría de países de Latinoamérica (Rabinovich-Berkman, 2003).

En el ámbito de familia y persona dentro de las leyes romanas sobresale el *Corpus Iuris Civilis* mandado a compilar por Justiniano, con el fin de recoger el saber jurídico de la época (Morineau Iduarte y Román, 2000). En esta legislación, la palabra familia tenía dos acepciones: la primera derivada de la palabra *famulus* que puede ser entendida

como servidor y que hace referencia al grupo de esclavos que se encontraban sometidos a una persona, aunque también se la utilizó para describir el *familia pecuniae* o patrimonio de una persona (Fernández Baquero, 2012: 75). Mientras que la segunda acepción de familia fue relacionada con la palabra *domus* que era entendida como la reunión de personas que se encontraban sometidas a la autoridad de un jefe único o *pater familias*. (Petit, 2007: 96).

Dentro de la estructura familiar, el *pater familias* era el hombre que poseía la patria potestad sobre todos los miembros de una familia y de quienes habitaban dentro del grupo familiar incluyendo a ciertos esclavos (Morineau Iduarte y Román, 2000: 51). El *pater* también era un ciudadano romano *sui iuris*, es decir, libre de autoridad familiar que tenía a su cargo varias personas *alieni iuris* o sujetas a la potestad del jefe de familia; que además se encontraban limitadas en su capacidad jurídica (Petit, 2007: 76). En razón de estas características, se puede observar que la familia romana mantiene un orden patriarcal monógamo, pues la única persona con autoridad dentro de la familia romana era un hombre jefe de familia (UNID, 2017: 3).

Para poder pertenecer a una familia romana, las personas tenían que nacer dentro de una, contraer matrimonio o hasta ser adoptados por el *pater*, pues, era una potestad específica que le atribuía la ley al jefe de familia (UNID, 2017: 4). Pero aunque las personas fueran parte de la familia se encontraban restringidas por el Derecho Romano clásico para contraer matrimonio si uno o ambos contrayentes no ostentaban el estatus civitatis o la ciudadanía romana y su libertad; o en el caso del nacimiento también existían diferentes derechos para los hijos nacidos dentro de matrimonio y los que se encontraban fuera o dependiendo de si eran hijos del *pater familias* o de un *filius* (Petit, 2007: 104 y ss.). Es decir, la pertenencia a una familia romana implicaba limitaciones a sus miembros o a quienes quisieran ser parte de ella, así como también amplios poderes para el jefe de familia.

El matrimonio en el Derecho Romano era importante, pues daba origen a la unión entre familias en la que en principio los cónyuges debían expresar su consentimiento pero, durante el matrimonio debían renovarlo y también debía existir de forma continua el *affectio maritalis* o voluntad de afecto y apoyo entre la pareja; de acabarse era causa para la ruptura del vínculo que unía a la pareja, por lo que se daba el divorcio (Parra Martín, 2005: 243). Los matrimonios o *justae nuptiae* en Roma tenían ciertas

particularidades pues podían darse con o sin mano, es decir, en los primeros la mujer quedaba sujeta a la potestad de su marido o al *pater familias* que lo dirigiera²⁵ o sin mano en la cual la mujer sigue formando parte de su familia originaria (Petit, 2007: 104 y ss.). Esto es relevante, pues, la pertenencia de la mujer a una familia dependía de la forma en que se celebrara el matrimonio, de manera que, era parte de la familia de su marido o seguía perteneciendo a la de su padre. En el caso de los hijos dentro del matrimonio, tenían la condición²⁶ del padre al momento de la concepción; o fuera de él, la condición de la madre en el momento del nacimiento (Petit, 2007: 86).

Con relación al parentesco dentro de la familia romana, existían varias clases de vínculos: los lazos agnaticios en los que solo se incluyen a los parientes dentro de la línea masculina; cognaticios o por consanguinidad dentro de las líneas rectas o colaterales y por afinidad entre las familias de los cónyuges (Argüello, 1993: 401 y ss.).

En Roma los matrimonios no eran las únicas uniones que podían darse. Pues, el Derecho Romano reconoció y reguló otras uniones como el concubinato o el contubernio. El concubinato, era otra forma en la que dos personas se unían pero que no requería solemnidades, ni existía entre la pareja el *affectio maritalis* (Argüello, 1993: 421). El contubernio se realizaba entre esclavos o entre un libre y un esclavo es decir, era una unión basada en las características de quienes la conformaban (Morineau Iduarte y Román, 2000: 73).

Para terminar con el concubinato solo se necesitaba la separación de la pareja mientras que el matrimonio, dentro del Derecho Romano, solo podía ser disuelto por tres causas: la muerte de uno de los cónyuges, la incapacidad sobrevenida y el divorcio (Morineau Iduarte y Román, 2000: 67). Con relación al divorcio, el Digesto lo definía como la intención de separación o el deseo de suprimir un matrimonio. Podía darse por la iniciativa de uno de los cónyuges al demostrar a través de su comportamiento que no quería continuar con el matrimonio, es decir, sin que mediara una ceremonia para dar fin al vínculo, sino solo la expresión de voluntad de no permanecer en él (Lozano, 1997: 184).

²⁵ Dentro de este matrimonio existían tres formas en las que la mujer pasaba a formar parte de la familia: la *conferreatio* o ceremonia religiosa, la *coemptio* que era puramente civil y el *usu*, en la cual la mujer pasa a la familia de su esposo por el transcurso del tiempo (UNID, 2017: 4).

²⁶ En Roma se hacían diferenciaciones entre personas libres y esclavos, entre ciudadanos y no ciudadanos, de manera que quienes eran libres y nunca fueron esclavos en derecho eran ingenuos, mientras que los libertinos eran quienes fueron esclavos pero fueron liberados, de estas distinciones dependían los derechos que cada persona tenía (Petit, 2007, 81 y ss.).

La figura del divorcio no estuvo siempre presente en el Derecho Romano pues, con la llegada del cristianismo a Roma, en el año 331 el emperador Constantino expidió la Constitución Imperial en la que castiga gravemente al cónyuge que se quisiera divorciar unilateralmente de su pareja sin tener las *iustae causae*; pero aún se permitía el divorcio bilateral de forma libre, sin causas justas y sin sanciones. Estas disposiciones en los subsiguientes años fueron objeto de diversos cambios hasta el advenimiento del Derecho Canónico en el que se abandonó la posibilidad de que se realicen divorcios (Lozano, 1997: 190 y ss).

Con relación a las segundas nupcias, el emperador Alejandro Severo las restringió con el fin de proteger a los hijos de primer matrimonio. Posteriormente, emperadores como Constantino agregaron nuevas limitaciones a las segundas nupcias que se pudieron apreciar dentro de la legislación de Justiniano (Lozano, 1997: 192).

En conclusión, la familia en el Derecho Romano estaba marcada por el predominio del *pater* y sus potestades para decidir sobre el destino de los miembros *alieni iuris* que la integraban (Morineau Iduarte y Román, 2000: 51). En el caso de las instituciones del *corpus iure civile*, el matrimonio y el divorcio tenían sus propias reglas y fueron cambiando en cada período de la historia romana, pero siempre conservando el esquema en el cual el hombre era el jefe de familia y la mujer dependiente de sus decisiones (Fernández Baquero, 2012: 75).

2.2.2 La familia: Conceptos del Derecho Canónico

Del apartado anterior se puede evidenciar que el matrimonio dentro de Roma tomó diversos tintes religiosos, ceremoniales, y públicos dentro del *corpus iuris civile*, hasta la llegada del cristianismo. Para autores como Ordeñana y Barahona, esta transición representó un cambio, pues el enfoque religioso que empezaron a profesar los miembros de la familia dio paso a una nueva hegemonía, fundamentalmente basada en instituciones canónicas enfocadas en el “*control social y familiar, en base a normas de conducta (público-privado), conformado, a través del tiempo, una cultura religiosa*” que marcó la conciencia colectiva de sus fieles (2016: 15).

Esta transición fue fundamental, pues, “*tanto la Iglesia como las monarquías y los Estados desde fechas tempranas, establecieron un orden social, en que el matrimonio y la familia se constituyeron en el fundamento de las relaciones sociales*” (Hipp, 2006:

67). Una de las consecuencias de estos hechos es que en Occidente, el cristianismo convirtió a la familia en la *“célula de la comunidad eclesial y en la encargada de la transmisión de la fe y la moral cristianas”* (Tenorio Ambrossi, 1991: 8). Con lo que la familia y el matrimonio fueron entrelazados como uno solo hasta que en el concilio de Trento celebrado en 1547 se fijó una normativa canónica en la cual a través de decretales²⁷ se reconoció la importancia del matrimonio cristiano, se determinaron los ritos matrimoniales y se reafirmó el carácter sacramental de esta institución que además fue considerada indisoluble (Hipp, 2006: 65).

En la actualidad el Derecho Canónico reconoce en el canon 1055 que el matrimonio es *“la alianza matrimonial, por la que el varón y la mujer constituyen entre sí un consorcio de toda la vida, ordenado por su misma índole natural al bien de los cónyuges y a la generación y educación de la prole, fue elevada por Cristo Nuestro Señor a la dignidad de sacramento entre bautizados”* (CIC, can. 1055,1).

En función de todo esto, dentro de la Iglesia, el matrimonio fue tomado como parte de sus sacramentos²⁸, por lo que no solo creaba nuevas familias nucleares conformadas por un hombre, una mujer y su descendencia, sino que los constituía como la única institución básica y sagrada por excelencia. Esta transición fue un hito en la historia pues, el matrimonio como sacramento de la iglesia concentró dentro de la familia nuclear, la estructura eclesial y la unió a la vida en sociedad (Tenorio Ambrossi, 1991: 10). En conclusión, el poder de la iglesia a lo largo de la edad media fue muy marcado, la Iglesia se convirtió en base de varias sociedades y convirtió a sus sacramentos en instituciones sociales que perduraron durante muchos siglos por lo que es necesaria su mención dentro de esta disertación (Llorca, 1960: 257).

2.2.3 La Revolución Industrial como hito de cambio en la familia.

Con el paso de los años, las ciencias experimentales comenzaron a dar sus primeros frutos al entregar nuevos saberes técnicos que, poco a poco, contribuyeron con la

²⁷La RAE define a las decretales como la *“epístola papal en respuesta a una consulta, que adquiere carácter normativo”* (2017).

²⁸*“Por medio de los sacramentos de la Iglesia, Cristo comunica su Espíritu, Santo y Santificador, a los miembros de su Cuerpo”* (Catecismo de la Iglesia Católica: párr. 739) *“Los siete sacramentos son los signos y los instrumentos mediante los cuales el Espíritu Santo distribuye la gracia de Cristo, que es la Cabeza, en la Iglesia que es su Cuerpo. La Iglesia contiene por tanto y comunica la gracia invisible que ella significa. En este sentido analógico ella es llamada sacramento”* (Catecismo de la Iglesia Católica: párr. 774).

progresiva racionalización de la sociedad y la transformación de diversos ámbitos institucionales de la vida de las personas (Habermas, 1986: 54). A esta nueva etapa se la denominó como “Revolución Industrial” y fue un proceso de cambio económico, social y tecnológico que se inició en Inglaterra a mediados del siglo XVIII y concluyó aproximadamente entre 1820 y 1840 (Chaves Palacio, 2004).

Una sociedad que daba paso a este cambio se caracterizaba por el desarrollo tecnológico y la sustitución de la energía proporcionada por una persona o animal a la obtenida por maquinarias; este fenómeno también marcó un hito en la familia, pues provocó la concentración urbana y generó nuevas estructuras sociales (Corredor, 1962: 19). Dado que:

La familia moderna ya no es un templo, un taller, un pequeño estado, una escuela, porque la vida religiosa, política y social se desenvuelve fuera de ella, asegurada por otros órganos; pero a medida que se despojó de estas funciones interesadas se concentró y espiritualizó convirtiéndose en centro de vida sentimental y moral; un foco de vida afectiva donde se dulcifican y humanizan las relaciones domésticas (Hesse y Gleyze, 1932)

Con estos cambios, la familia poco a poco fue dejando ciertas actividades que tenía en la antigüedad como las funciones gubernativas, religiosas, educativas y económicas. Es decir, dejó de ser una unidad de producción económica, para dar paso al esfuerzo del individuo como fuerza de trabajo dentro de un nuevo sistema que generalmente era externo al hogar y del cual emanaban los ingresos (Corredor, 1962: 22).

En conclusión, mientras la familia extensa patriarcal, propia de las sociedades feudales, fue conformada por varias generaciones, la familia de la Revolución Industrial se comenzó a reducir y se concentró en zonas urbanas. Junto con estos cambios, la familia deja de ser una unidad de producción para ser un grupo de consumo y en etapas posteriores, una unidad basada en el apoyo (Uribe Diaz, 2012: 25).

2.2.4 El Movimiento Feminista y la ruptura de los roles de género dentro de la familia contemporánea.

A la par de la revolución industrial, con los ideales de igualdad y razón de la Revolución Francesa, Olimpia de Gouges (Marie Gouze), crea en 1791 la “*Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana*” y plantea que la mujer tiene derechos naturales pero que estos son conculcados por la tiranía del hombre y que la única manera para que esto se transforme es mediante una reforma según las leyes; a

raíz de esto, ella es guillotizada por el gobierno de Robespierre, del que ella era partidaria (Duet, 1974).

Podría decirse que esta acción da inicio a un movimiento que poco a poco fue cimentándose y que ha tenido distintas formas a través de los años, y que llegó a denominarse como feminismo. Esta corriente ha variado conforme a los retos que se ha propuesto de acuerdo al avance de la sociedad²⁹. Una definición que se puede considerar útil para el presente trabajo es la que propone Isabel Cristina Jaramillo pues establece que el feminismo es:

el conjunto de personas, acciones y teorías que asumen un compromiso político con la idea de que dentro de las sociedades contemporáneas las mujeres son las perdedoras en el juego social, o lo que es lo mismo, al compromiso con la idea de que nuestras sociedades son patriarcales, es decir, aquellas en las que existe una supremacía de lo masculino(2000).

Es decir, el feminismo lleva por primera vez a discutir la forma en que se ha conformado la sociedad y el rol que le ha correspondido a la mujer dentro de ella, pues inicia una corriente de cambios, entre ellos, el quitarle el calificativo de natural e inmutable al hecho de ser hombre y mujer (Butler, 2002). Plantean en un primer momento que el sexo es inmodificable mientras que el género, ya sea femenino o masculino “*es el resultado de construcciones sociales de acuerdo a cada época y lugar que dan significado a la diferencia sexual*”(Salgado, 2013: 60). Con este desarrollo conceptual se derrivan las razones biológicas para la desigualdad y la subordinación de las mujeres, pues en la supuesta inmutabilidad del hecho de ser mujer se afincaban estructuras de apropiación del trabajo domestico, de inequidad en el trabajo remunerado, el dominio masculino en las entidades estatales, la violencia machista, el control del cuerpo de las mujeres y su sexualidad, y el dominio de los hombres de instituciones culturales (Salgado, 2013: 66).

En síntesis, el feminismo ha ido planteando diversas discusiones respecto a la composición de la sociedad y la opresión que se ha generado hacia las mujeres. Se ha vuelto un método de crítica y de lucha, que además de buscar la consecución de derechos, busca un cambio real en la sociedad. Un cambio que implique una nueva forma de vida y de trato hacia los grupos humanos en el cual prime la igualdad y el

²⁹Con el paso de los años se han presentado varias corrientes del feminismo entre ellos, los feminismos de la igualdad, los feminismos liberales clásicos, los feminismos de la diferencia, los feminismos liberales sociales, feminismos socialistas, las feministas radicales, entre otras. (Jaramillo, 2000: 113)

estudio de las condiciones de discriminación con el fin de cambiarlas a través de la reivindicación de derechos y los cambios en la situación de las mujeres en la familia (Uribe Diaz, 2012: 38 y ss.).

Es decir, el feminismo toma muchos de los elementos que configuraban la convivencia diaria de una mujer dentro de la familia (como por ejemplo la apropiación del trabajo domestico) que se asociaban como propias de su sexo y las deconstruyeron a través de un concepto de género que buscaba romper con la desigualdad y con ello marcar los avances dentro de la vida social, propogñar la igualdad y el estudio de las condiciones de discriminación.

Este sin duda fue un factor de cambio determinante, pero no fue el único para los cambios en la estructura de la familia, pues según datos del Cepal, los hogares comenzaron a necesitar mayores ingresos y a recibirlos en menor cantidad, lo que ocasionó que el padre ya no sea el único proveedor sino que requiera del trabajo de la mujer para complementar los ingresos (Uribe Diaz, 2012: 31). Es decir, la lucha de los movimientos feministas por los derechos de las mujeres, la educación y las necesidades económicas fueron varios factores que influyeron en la vida de la familia, pues, cambiaron las dinámicas dentro del hogar y las aspiraciones personales de los individuos (Uribe Diaz, 2012: 41).

Pero no todas las consecuencias de la ruptura de roles de género han sido positivas, pues, se han generado “(...)niveles de tensión y resistencias, especialmente en lo que respecta a los imaginarios y referentes patriarcales y tradicionales que se le han dado socialmente” (Uribe Diaz, 2012: 29). Es decir, con los cambios de roles también se han generado nuevas rivalidades dentro del núcleo familiar, específicamente, el hombre se ha sentido amenazado en su rol de proveedor y para recuperar cierto control, ha comenzado a ejercer un mayor grado de dominación y violencia hacia la mujer. Esta realidad se comprueba en casos como González y otras Vs. México, en el cual, la Corte IDH consideró que existía un contexto de violencia contra la mujer y que dentro de él se perpetraron los homicidios de las víctimas, es decir, que las agresiones fueron por razones de género. Según los peritos del caso, las agresiones se originaron por el ingreso de las mujeres a la fuerza de trabajo y el cambio en los roles del hogar, pues dentro de las fabricas textiles de la ciudad de Juarez en México se contrataba solo a costureras, y con ello se cambiaba la tradicional figura del hombre como proveedor en la familia (Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México).

Para afrontar esta realidad, la Corte IDH ha considerado el contexto de violencia dentro de la familia e impuso al Estado la obligación de adoptar medidas integrales que le permitan prevenir, investigar, juzgar, sancionar y reparar los casos de violencia contra las mujeres. Es decir, con esta sentencia se desvirtúa la dicotomía existente entre lo público/privado³⁰ pues, el ámbito privado también pasa a ser considerado como un espacio de protección estatal frente a violaciones de derechos (Salgado, 2013: 155). Para ello, el Estado necesita de un marco jurídico idóneo y efectivo para recepcionar denuncias, pero que también debe “(...) *prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer*” (Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, párr. 258)

En conclusión, el movimiento feminista fue un hito importante en la historia de la familia pues, partió de la idea de que hay un juego social dominado por lo masculino y lo confrontó con el desarrollo de las teorías de género que deconstruían la forma en que se dividían los roles de hombres y mujeres en el ámbito doméstico y atacaba la férrea separación entre lo privado y lo público. Por lo que el feminismo dio paso a nuevos avances en la protección estatal dentro del núcleo familiar con relación a la violencia de género y sobre todo, reestructuró la división de labores de la familia patriarcal, pues, se puso en debate temas que antes se asumían como propios de cada sexo (Salgado, 2013).

2.3 La familia: Un mismo nombre para más de una realidad.

El tiempo, los movimientos sociales, los cambios tecnológicos y el Derecho a lo largo de los años fueron factores de cambio para la familia, a tal punto que ya no fue una sola estructura³¹. Sería errado creer que las revoluciones (Francesa e Industrial), que los cursos de poder (Edad media, Catolicismo, secularización del Estado, Estado de Derecho, derechos humanos, entre otros) fueron factores externos que cambiaron a la sociedad pero no a la familia.

³⁰Para Rhonda Copelon la violencia de género al verse como “personal, “privada”, “doméstica” o “un asunto de familia”, sus objetivos y consecuencias se oscurecen, y su uso se justifica como castigo o disciplina. Pero cuando se la despoja de la privatización, el sexismo y el sentimentalismo, la violencia basada en el género no es menos grave que otras formas de violencia oficial inhumana y subordinante, que han sido prohibidas por el derecho de los tratados y el consuetudinario y reconocidas por la comunidad internacional como *ius cogens*, o como normas perentorias que obligan universalmente y nunca pueden ser violadas (2013).

³¹Op. Cit. Pág.

El paso de los años ha hecho que la familia ya no sea una sola estructura o un concepto único que la abarque, de manera que en el Ecuador, se ha llegado a determinar que existen dos formas en las cuales se puede constituir una familia: la primera, a través de vínculos jurídicos, y la segunda mediante uniones de hecho (CRE, art. 67). Mientras que en países como Colombia la familia ya ha sido puesta en discusión, pues la Corte Constitucional Colombiana acepta que la familia ya no solo se constituye por vínculos jurídicos o de sangre, que va más allá de un nombre y un apellido, o hasta de un código genético; se fundamenta en las relaciones de afecto, de convivencia, de amor, de apoyo y solidaridad existentes dentro de ella (Corte Constitucional Colombiana, 2009). Es decir, el Derecho no siempre va a poder seguir el avance de la vida en sociedad a la par; aunque, para autores como Manuel Atienza, se constituye como un vehículo para el cambio social (Atienza, 1995: 60).

De manera que, ver a la familia en su espectro más amplio desde el aspecto normativo implica reconocer que no se encuentra ante una realidad única. Se puede afirmar que existen diversos factores que pueden alterar la composición de una familia pues, se da valor a elementos más subjetivos como la afectividad, la convivencia o el amor, para desplegar un abanico de opciones que dan origen a los diferentes tipos de familia. En razón de ello, actualmente ya no se habla de una sola familia, sino que de acuerdo a su composición o a ciertas características se las va diferenciando unas de otras. Para poder ejemplificar esto, se presenta una tabla con la descripción de algunos tipos de familia que actualmente se pueden encontrar³²:

Tabla No. 7
Descripción del Desarrollo normativo de una multiplicidad de familias.

| Nombre | Características | Integrantes | Referente Legal |
|-----------------|--|-------------------------------------|---|
| Familia nuclear | Grupo conformado por vínculos matrimoniales o de hecho así como por vínculos biológicos. | Compuesta por padre, madre e hijos. | El art. 9 del Código de la Niñez y Adolescencia establece que corresponde al padre y a la madre, la responsabilidad compartida de respeto, protección y cuidado de los hijos (...). |

³²Esta descripción no es taxativa pues, el paso del tiempo se puede ampliar o reducir el catálogo de familias que han de conformar. Es decir, la familia puede reinventarse con el paso del tiempo, los nuevos principios sociales, valores, desarrollos científicos, entre otros (Ordeñana y Barahona, 2016: 37)

| | | | |
|-------------------------|--|---|---|
| Familias monoparentales | <p>Uno de los progenitores (que no convive con una pareja estable) tiene a su cargo el cuidado de los niños/as.</p> <p>Esto puede suceder por factores como divorcio, viudez, adopción, uso de técnicas de reproducción asistida, entre otras.</p> | <p>Conformada por padre o madre y niños/as.</p> <p>En su gran mayoría se trata de mujeres jefas de hogar³³.</p> | <p>La Corte Constitucional Colombiana en su Sentencia C577-2011 ha establecido que existe un número “significativo número de mujeres que por diversos motivos se han convertido en cabezas de familia, y deben asumir, en condiciones precarias y sin apoyo de ninguna naturaleza, tanto las responsabilidades del hogar como propias”.</p> |
| Familia homoparental | <p>Unión afectiva (jurídica o de hecho) conformada por dos personas del mismo sexo.</p> | <p>Conformada por la pareja y los hijos previos a la relación o concebidos a través de técnicas de reproducción asistida.</p> | <p>La Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia C577-2011 ha establecido que “la orientación sexual per se no constituye una condición que determine o explique diferencias en el desarrollo psicológico de los hijos de parejas homosexuales de heterosexuales”.</p> |
| Familia ampliada | <p>Esta familia se caracteriza por tener estar conformada por más personas además de la pareja y los hijos.</p> | <p>Constituida por la pareja con o sin hijos y por parientes, ascendientes, descendientes, en grado colateral o miembros no</p> | <p>El art. 5 de la Convención sobre los Derechos de los Niños y las Niñas³⁴ establece que los Estados deben respetar los derechos y los deberes de los miembros de la familia ampliada.³⁵</p> |

³³ Al respecto de este tipo de familias, la Corte Constitucional Colombiana ha establecido que: “la protección de la mujer cabeza de familia resulta de una reivindicación hacia la tradicional discriminación y marginamiento a las que se ha visto sometida la mujer durante muchos años (...) (Sentencia C577-2011)

³⁴ Ratificación dada en Ecuador por Resolución Legislativa No. 000, publicada en Registro Oficial 378 de 15 de Febrero de 1990

³⁵ “Cuando existieran diversos conceptos de familia dentro de un Estado, “nuclear” y “extendida”, debería precisarse la existencia de esos diversos conceptos de familia, con indicación del grado de protección de una y otra. En vista de la existencia de diversos tipos de familia, como las de parejas que no han contraído matrimonio y sus hijos y las familias monoparentales, los Estados Partes deberían también indicar en qué medida la legislación y las prácticas nacionales reconocen y protegen a esos tipos de familia y a sus miembros.” (Comité de Derechos Humanos, 1990, párr. 2)

| | | | |
|-----------------------------------|--|--|--|
| | | consanguíneos. | |
| Familias desintegradas | Son núcleos familiares que por razones extraordinarias (privación de libertad lícita o ilícita o por migración) sus miembros han sido separados. ³⁶ . | Conformada de forma irregular por uno de los progenitores y sus hijos o solo los hijos, mientras los padres cumplen sentencia o emigran. | El art. 40 inciso segundo, número 6, de la CRE establece que: El Estado tiene la obligación de proteger a las familias transnacionales y los derechos de sus miembros ³⁷ . |
| Familia ensamblada o reconstruida | Surge de un vínculo matrimonial o de hecho que se caracteriza por juntar hijos de otras relaciones distintas a la relación de pareja actual. | Conformada por la pareja y sus hijos y los hijos previos a su constitución como familia. | Normativamente los divorcios, segundas nupcias, uniones de hecho, madres solteras, viudez, entre otros; son referencias legales de acciones que generan las familias reconstruidas, art. 68 CRE. |
| Familia de crianza | <i>“La familia de crianza se constituye cuando un menor de edad ha sido separado de su familia biológica (debido a su protección integral) y debe ser integrado a un núcleo distinto durante un extenso periodo”</i> (Ordeñana y Barahona, 2016: 41) | Compuesta por una pareja que recibe a un niño que no comparte vínculos sanguíneos o de afinidad. | En la Sentencia T-292/04 la Corte Constitucional Colombiana ha establecido que el ámbito de protección del derecho a la familia del menor involucrado se traslada hacia su familia de crianza en ciertos casos ³⁸ . |

Fuente: Elaboración propia a partir de Ordeñana y Barahona, 2016 y Puyana, Motoa, y Viviel, 2009.

³⁶En el caso de la migración las familias también han sido nombradas como familias transnacionales. *“Las familias transnacionales son agrupadas por vínculos de consanguinidad y alianza, permanecen en países desde donde fluyen o a donde llegan migrantes, mantienen vínculos económicos –a través de las remesas-, se comunican muy frecuentemente, establecen proyectos de vida comunes y propician el desarrollo de nuevas formas de socialización y estructuración familiar”* (Puyana, Motoa y Viviel, 2009: 45).

³⁷Ver desarrollo jurisprudencial de las familias desintegradas en el Ecuador en el Voto Concurrente de la Jueza Tatiana Ordeñana Sierra a la sentencia constitucional No. 022-15-SEP-CC, de 4 de febrero del 2015, en la causa No. 0342-11-EP.

³⁸La Corte Constitucional Colombiana específicamente ha establecido que *“Cuando un menor ha sido entregado a otra familia distinta y ha sido cuidado por esta de buena fe durante un tiempo suficiente como para que se hayan generado vínculos afectivos y de dependencia sólidos entre los miembros de tal familia y el niño, en tal grado que el menor sienta que esa es su propia familia; ya se vio cómo en estos casos, el ámbito de protección del derecho a la familia del menor involucrado se traslada hacia su familia de crianza.”*(Sentencia T-292/04 de 2004)

La adaptabilidad de la familia y su transición hacia nuevas estructuras es una muestra de lo que una institución puede hacer frente a diversos factores externos que, sin proponérselo expresamente, pueden llegar a modificar la forma en que se desarrollan las relaciones entre personas (Comité de Derechos Humanos, 1990, pág. 1). Actualmente, las estructuras familiares ya no corresponden únicamente al parentesco sino que tienen otros factores como por ejemplo, la migración o las preferencias sexuales y afectivas de las personas. Esta nueva realidad ha modificado las concepciones preexistentes de familia y, aunque siguen persistiendo las familias “*tradicionales*” o nucleares, también se puede observar que existen “*familias de nuevo tipo*” como las homoparentales, familias ensambladas, familias monoparentales, entre otras (Ordeñana & Barahona, 2016: 37).

En conclusión, este capítulo se enfocó en demostrar que el art. 67 de la CRE reconoció una nueva realidad, la familia actual no es una sola, menos aún es la misma que en Roma. La familia cambió, su definición no es absoluta, su estructura tampoco por lo cual, su tratamiento entraña altos grados de complejidad. Esto no resta su importancia como institución fundamental de la sociedad, sino que hace de su estudio un campo que requiere de valoraciones en ámbitos, económicos, sociales, culturales, académicos, entre otros.

Por lo que, un estudio sobre las políticas públicas para prevenir el embarazo en el cual se mire a la familia como eje central no solo requiere de conocimiento técnico sobre la forma de realizar una política pública, sino del contexto jurídico y social de la familia y de los derechos desarrollados dentro de ella, pues, los derechos humanos conforme al mandato constitucional, no dejan de ser las reglas máximas a las cuales el accionar de la administración pública deberá ceñirse.

En razón de lo anterior, el próximo capítulo se centrará en demostrar que las políticas públicas ya no son un campo único y exclusivo de la administración pública, ahora responden a ciertas garantías básicas para el ejercicio de los derechos reconocidos por la constitución y como tal, de no cumplirlos, son susceptibles de revisión por parte de un órgano judicial que vele por los derechos humanos que puedan ser vulnerados al aplicar una política pública.

CAPITULO 3. El poder planificador del Estado y las garantías de política pública en Ecuador.

La familia, conforme se ha demostrado en el capítulo anterior plantea diversos retos, no solo en su definición, sino en las formas en se que puede llegar a presentar. Las políticas públicas por su parte, didacticamente se llegan a estudiar desde un ciclo, pero no necesariamente pueden presentarse en ese orden sus etapas por lo que su estudio en la práctica tambien tiene varias complejidades (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Por lo tanto, el analisis de una política pública de familia, así como sus tópicos entraña un sinfín de cuestionamientos en función del trabajo que se busque presentar.

En el caso de las políticas públicas como tal, la etapa de evaluación de la efectividad, eficacia y eficiencia es parte del ciclo asociado a ellas y sus parametros serán guiados por la propia formulación del modelo causal propuesto, del problema y la situación de mejora a la que se buscó llegar (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 218). Pero, este tipo de analisis correspondería netamente a un ámbito de la ciencia política, en la que se concibe a las normas como un apartado externo o como una herramienta, pero no como un punto de analisis o evaluación jurídica (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 35).

En el caso del Derecho, la administración pública no puede hacer nada que no este establecido en una norma previa, por lo que está obligada a actuar solo en lo que se le permita y de la forma en que este previsto (Trujillo, 2006). Aún a pesar de ello, en las normas existen actos que gozan de cierto grado de discrecionalidad como es en el caso de las políticas públicas, en las cuales, lo que prima no son los procedimientos administrativos propuestos, o las competencias y atribuciones de los actores públicos – temática no menos importante pero no central en su formulación- sino la búsqueda por parte de la administración de una situación de mejora a un problema (Aguilar Villanueva, 1993). Es decir, en la política pública se evalua los resultados de su puesta en marcha, mientras que en el Derecho se evaluan las reglas propuestas o la sujeción a los procedimientos y normas previas pero no a la coherenciaentre la formulación de la política pública con relación a los mandatos constitucionales de derechos humanos.

Por lo que se podría afirmar que el Derecho no podría intervenir en la formulación de una política pública. Pero, esto en Ecuador no es tan cierto, pues, de ser esta separación

tan estricta, ¿qué sucede con la garantía de políticas públicas establecida en el art. 85 de la CRE?, ¿cómo se la aplica?, ¿y si no se cumple, que sucede?, ¿puede un juez entrar directamente en un ámbito tan discrecional de la administración pública para analizarla? Todos estos cuestionamientos se presentan al momento de analizar las garantías propuestas en la Constitución, por lo que, partiendo de la hipótesis de esta disertación, es plenamente posible que un juez analice una política pública, y aplique el paradigma de derechos humanos en conjunto con las garantías jurisdiccionales como metodología de análisis de una política pública, lo cual se demostrará a continuación:

3.1 Las reglas máximas del Ecuador para la planificación del desarrollo.

3.1.1. Inicio y evolución

Planificación, así inicia este juego en el cual el Estado a través de su administración pública organiza la intervención pública y con ello, sus políticas públicas. La planificación es un instrumento fundamental para realizar cambios en todos los niveles, campos y áreas (Tohaza, 1989: 8). En el Ecuador esta no era ninguna novedad propuesta por la CRE en el año 2008, puesto que, sesenta y tres años atrás la Constitución de 1945 mostraba de forma dispersa la necesidad que el país tenía de una estrategia que permita ejercer los poderes de la administración pública³⁹.

Pero, el inicio como tal de la planificación en el Ecuador se da el 29 de mayo de 1954, mediante Decreto 527, el Presidente María Velasco Ibarra crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica del Ecuador⁴⁰. Esto fue fundamental porque en un principio se consideraba que planificar era un elemento exclusivo de la economía, pero la experiencia mostró que también era necesario para lo social y lo político dentro del sector público (Tohaza, 1989: 7). En consecuencia, en la Constitución de 1967 no solo se hablaba de planes, sino que se presentaba un capítulo entero dedicado a la planificación.⁴¹ Este apartado estuvo compuesto por tres artículos en los cuales se determinó que el Estado debía sujetar sus acciones a un plan plurianual en el cual se

³⁹Esta afirmación se realiza en función de la revisión de los textos constitucionales disponibles en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de los cuales, no se toma en cuenta a la carta magna de 1938 que fue realizada por una asamblea constituyente pero no entró en vigencia.

⁴⁰Decreto disponible en: https://www.jstor.org/stable/23393873?seq=1#page_scan_tab_contents

⁴¹Ver Capítulo II. De la planificación, Constitución de 1967 aprobada el 25 de mayo de 1967, disponible en: http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1967.pdf

establecían “*los fines concretos del desarrollo económico y del progreso social*”(Constitución Política del Ecuador, 1967, art. 94).En conjunto con estas disposiciones, en los arts. 235 y 236 se dio reconocimiento constitucional a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación (JUNAPLA) y se determinaron ciertos deberes y atribuciones.

El momento de planificar había llegado al Ecuador, por primera vez la JUNAPLA presentaba el “Plan General de Desarrollo Económico y Social” para los años 1963 a 1973. Y continuaba con su labor en 1970 al presentar el segundo plan nacional para 1970-1973 aunque es rechazado por el gobierno del Presidente Velasco Ibarra. Esto no detiene a la planificación, pues en 1972 se prepara el tercer texto conocido como “*Plan Integral de Transformación y Desarrollo, 1973-1977*” (Tohaza, 1989: 14).

En el año 1979 se presenta un nuevo texto constitucional, emitido mediante Decreto Supremo 000, publicado en el Registro Oficial 800 de 27 de marzo de 1979⁴² y dispone que “*el Directorio de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica será sustituido por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)*”que sería encabezado por el Vicepresidente de la República (Constitución Política del Ecuador, 1979, art. 82 y disp. transitoria).Entre los cambios que propone el CONADE con relación a la JUNAPLA se resaltan su conformación, algunas de sus competencias, pero se mantiene la necesidad de que el presidente apruebe los planes de desarrollo (Constitución Política del Ecuador, 1979, art. 89 y ss). A la par de esto, el gobierno de Roldos-Hurtado regresaba al país de la dictadura militar y con ello a un régimen democrático en el cual se tomaba a la planificación como una estrategia de desarrollo que la administración estaba obligada a acatar a pesar de las restricciones y las limitaciones existentes (Hurtado, 1984).

El siguiente gobierno encabezado por el Ing. Febres Cordero asumió su período democrático de presidencia, el CONADE seguía en plena vigencia, y con la ayuda del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS presentó el quinto “Plan Nacional de Desarrollo, 1985-1988”. A este plan le siguieron el “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de 1989-1992”, así como una serie de planes como la Agenda para el desarrollo 1993-1996 (Sixto Durán Ballén) y el Plan de acción

⁴²Los datos presentados corresponden al texto constitucional reformado y codificado en 1983 en la Administración de Osvaldo Hurtado Larrea. Las reformas fueron publicadas en el Registro Oficial No. 569 de 1 de Septiembre de 1983.

inmediata del gobierno nacional de Abdalá Bucaram Ortiz en 1997 (Falconí y Oleas, 2004: 48). Es decir, el Ecuador empezaba a presentar continuidad en la presentación de los planes de Desarrollo por cada período de gobierno y para ello tenía a un organismo especializado encargado de su realización aunque seguían existiendo varias falencias pues, sus instituciones sufrían de bloqueos políticos, existía débil participación social, y se desvinculaban de las políticas de Estado (CEPAL).

Una nueva interrupción, se inscribió la constitución de 1998 en el Registro Oficial 1 del 11 de agosto y con ella se realizaban más cambios en la forma de planificación del Estado. Se establecía de forma expresa que la planificación sería económica y social así como también la creación del “*Sistema Nacional de Planificación*” encargado de establecer objetivos nacionales, metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo (Constitución Política del Ecuador, 1998, art. 254). El sistema estuvo a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia en el cual participaban los gobiernos seccionales autónomos y las organizaciones sociales determinadas por la ley (Constitución Política del Ecuador, 1998, art. 255).

Aún a pesar de los cambios, la planificación hasta esta etapa presentaba problemas por la variedad de leyes aplicables, pues, en ese momento histórico estaban vigentes la Constitución de 1998, la Ley de Presupuestos del Sector Público, la Ley Orgánica de responsabilidad, estabilización y transparencia fiscal, la Ley de Modernización del Estado que a su vez creaba el Consejo Nacional de Modernización CONAM y que también se encontraba adscrito a la presidencia, y las leyes sectoriales (Ley de Régimen Provincial y Municipal, Ley de Juntas Parroquiales que debían ser tomadas en cuenta conforme lo dispone el numeral 2 del art 255 de la Constitución de 1998) (CEPAL). En suma, existían muchas leyes inmersas en la planificación y otras que creaban más organismos.

A este entramado normativo se agregaban las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado en el año 2000, mediante las cuales se comprometía a cumplir hasta el 2015 los 8 objetivos y 18 metas del milenio que estaban enfocadas en “*fortalecer a la comunidad internacional para combatir la pobreza; el hambre; la falta de acceso a la educación básica; la inequidad de género; la mortalidad materna e infantil; combatir enfermedades como el VIH/SIDA; y evitar la degradación ambiental*”(SENPLADES).por lo que además de las secretarías ya existentes, se creó la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio (SODEM). Es decir, se siguieron aumentando organismos con fines de planificación sin que exista una articulación entre

ellos. Lo que sería equivalente a querer jugar ajedrez pero tener varios tableros y solo un juego de fichas divididas en cada uno, por lo que inevitablemente se caía en la ineficiencia e ineficacia para su fin que era planificar.

En síntesis, desde 1954 hasta 1979 quien planificaba era la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica JUNAPLA, con la Constitución de 1979 el nuevo organismo encargado fue el Consejo Nacional de Desarrollo Económico CONADE que fue cambiado por la Constitución de 1998 pues se creó la Oficina de Planificación de la Presidencia ODEPLAN 2004. Esto denota que la planificación en Ecuador ha sido débil institucionalmente, pues en un lapso de 50 años tuvo diversas organizaciones encargadas dado que cada nueva Constitución realizaba cambios en el sistema. Sumado a esto no existía una buena articulación pues los procesos de planificación e inversión y los mecanismos de coordinación interinstitucional eran inadecuados o no existían. En consecuencia de todo esto, también existía dispersión de los recursos materiales, humanos y financieros (CEPAL). En otras palabras, aunque se buscaba planificar, no se tenía un esquema definido que perdurara en el tiempo, las leyes en ese ámbito eran diversas e inarticuladas, las instituciones encargadas de planificar eran varias y dependían de las finanzas del Estado para proponer y cumplir sus planes.

3.1.2. La estructura final de los mecanismos de planificación en el Ecuador.

El 20 de Febrero de 2004 mediante Decreto Ejecutivo No. 1372 surgió la Secretaría Nacional de Planificación del Estado como el nuevo organismo técnico encargado de la planificación del Ecuador; en ella se fusionaban la ODEPLAN y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación. Se encontraba en dependencia de la Presidencia de la República con participación de los gobiernos sectoriales y las organizaciones sociales tal como lo expresaba el art. 255 de la Constitución de 1998 (SENPLADES).

Tres años después, mediante Decreto Ejecutivo No. 103 del 22 de febrero de 2007, se fusionó el Consejo Nacional de Modernización del Estado CONAM y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM; a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. Un año después mediante Decreto Ejecutivo 878 publicado en el Registro Oficial 268 de 08 de febrero del 2008 se establece que el Sistema Nacional de Planificación como una instancia pública liderada y coordinada por SENPLADES cuya finalidad es impulsar el desarrollo del país

basandose en principios de integración, participación, descentralización, desconcentración, transparencia y eficiencia. Para ello, su deber era promover el desarrollo social, cultural, económico, productivo y ambiental articulando a los actores (Decreto Ejecutivo 878, art. 2).

Para el cumplimiento de estos objetivos también se establece que la SENPLADES puede organizarse en subsistemas de Planificación, de Inversión, de Información, de Seguimiento y Evaluación; y de Reforma Democrática Estado e Innovación de la Gestión Pública; los cuales serán parte de la estructura funcional aprobada por el Secretario Nacional de Planificación y que serán dirigidos por subsecretarios (Decreto Ejecutivo 878, art. 3 y 4).

Estos nuevos aportes son fundamentales porque se comienza a construir el Sistema Nacional de Planificación como una instancia pública con un líder coordinador claro que es SENPLADES. Por lo que por primera vez en Ecuador la planificación comienza a tener una estructura articulada que desarrolla principios, normas y regulaciones sobre planificación; que integra instituciones nacionales, regionales, provinciales y municipales, así como también actores institucionales, sociales, políticos y de cooperación internacional a través de la clara distribución de funciones y de procesos, acciones y métodos de trabajo apoyados en sistemas de información (CEPAL: 7).

En el año 2008 en el Ecuador se expide una nueva Constitución y con ello, se complementa el Sistema Nacional de Planificación, pues se da paso al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) que será el encargado de organizar la planificación para el desarrollo (CRE, 2008: art. 279). Estará compuesto por el Consejo Nacional de Planificación que será presidido por la Presidenta o Presidente de la República, la SENPLADES, los ministerios coordinadores de la Función Ejecutiva, los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados, los Consejos Nacionales para la Igualdad, los consejos ciudadanos (CRE, 2008: art. 279).

El nuevo Consejo Nacional de Planificación actúa como organismo superior, encargado de la aprobación de los Planes Nacionales de Desarrollo y sus actualizaciones y:

determina los lineamientos y las políticas de corto, mediano y largo plazo, fija estándares de calidad, cantidad y efectividad de las políticas públicas nacionales en los ámbitos de desarrollo y ordenamiento territorial, valida políticamente las metas y resultados alcanzados por el PNBV

anualmente, y establece los correctivos necesarios en las políticas públicas para optimizar el logro de los objetivos nacionales (SENPLADES, Guía para la formulación de políticas públicas, 2011: 24).

Por lo que, la finalidad del nuevo sistema es integrar a los distintos niveles de gobierno, con la participación ciudadana, utilizando a la SENPLADES como organismo técnico encargado de integrar y coordinar la planificación nacional con la planificación sectorial y territorial descentralizada para generar articulación y coherencia en las actuaciones de la administración pública (SENPLADES, Guía para la formulación de políticas públicas, 2011: 24).

Esto es fundamental porque ahora en el Ecuador se tiene una maquinaria completa, compleja y articulada encargada de desarrollar la agenda de actuación de la administración pública y con ello, de planificar hacia donde se dirigen sus políticas (Aguilar, 1993). Esto es fundamental porque en Ecuador el primer problema público era la forma en que se buscaba planificar, para afrontarlo se definió un modelo causal (basado en la estructura del sistema de planificación) y se implementaron cambios normativos, sociales y políticos a través de las actuaciones del Ejecutivo y de la expedición de la constitución del 2008. Con ello se llegó a un sistema capaz de canalizar a los actores públicos y sociales, organizarlos en un sistema técnico y político, direccionar la demanda de acción y tener objetivos claros sobre los cuales se trabajar.

3.1.3. La Constitución, el buen vivir y los planes de desarrollo

La Constitución del año 2008 concretó la serie de cambios que se llevaban dando desde el año 2004, fecha en que se creó la SENPLADES (CEPAL). A partir de esta nueva estructura se han propuesto dos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) entendidos como los *“instrumentos al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos”* (CRE, 2008: art. 280).

Dentro del ciclo de las políticas públicas, la elaboración de los planes de desarrollo en el Ecuador es crucial, pues se constituye como un mecanismo de filtro en el cual se determina hacia donde se direccionará el accionar público y con ello hacia donde apuntarán las políticas públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 46). Pero además la constitución establece un nuevo parametro para la planificación del desarrollo del Ecuador, mediante el cual el buen vivir o *sumak kausay* se constituye como el

“criterio orientador sobre el cual se clasificarán los derechos y el régimen de desarrollo” (Ávila, 2016: 29). Es decir, ahora no solo la agenda es un filtro que direcciona el accionar de la administración pública, sino que el buen vivir (sumak kausay) de las personas de forma individual y colectiva, entendido como una forma de vida centrada en la dignidad humana y en el libre ejercicio de los derechos, también se constituye como un criterio para el desarrollo que debe ser tomado en cuenta al momento de formular políticas públicas (SENPLADES, Guía para la formulación de políticas públicas, 2011: 5).

Para lograrlo se establece dentro del texto constitucional una agenda del poder político a través de la cual, esta obligado a: *“garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza; a dirigir, planificar y regular el proceso de desarrollo. Y a generar y ejecutar las políticas públicas, y controlar y sancionar su incumplimiento”*. Para conseguir el buen vivir y con ello, llegar no solo al desarrollo, sino al buen vivir (Art. 277, CRE).

Es decir, en un principio la planificación del Ecuador propuesta por los Planes Nacionales de Desarrollo fueron la agenda a través de la cual se habían fijado los objetivos en los cuales se centrarán las actuaciones de la administración pública y con ello, los que se consideran como problemas que requerían de una intervención del Estado para mejorar (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 46). Pero en la actualidad, tomando en cuenta la Constitución y utilizando el criterio del Buen Vivir, los Planes de Desarrollo (actualmente denominados Planes Nacionales para el Buen Vivir) también deben garantizar los derechos de las personas de forma progresiva a través de las políticas públicas y no permitir que el Estado retroceda en el ejercicio y garantía de los derechos. A esta máxima se la conoce como el principio de progresividad y la prohibición de regresividad que se encuentran establecidas en el art. 11.8 de la CRE (Cordero y Yépez, 2015: 37).

Mediante estos principios, los órganos que tengan potestad normativa no pueden anular o disminuir el alcance de los derechos, en el caso de las políticas públicas en cambio, la administración se ve obligada a generar las condiciones para satisfacer los derechos que se desarrollen dentro del problema público (Cordero y Yépez, 2015: 37). Este mandato también se ve transversalizado en la Constitución al determinar que el Estado tiene la obligación de desarrollar el contenido de los derechos a través de políticas públicas, en

los siguientes casos: educación ⁴³, salud ⁴⁴, adultos mayores ⁴⁵, niñas, niños y adolescentes⁴⁶, jóvenes⁴⁷, personas con discapacidad⁴⁸ y mujeres⁴⁹.

Por lo que, para proponer una política pública, se debe valorar lo expuesto dentro de la Constitución y los Planes de Desarrollo como agendas del poder político en las cuales se establecen ciertos parámetros sobre los cuales la administración pública deberá responder al momento de planificar el régimen de desarrollo del Estado.

3.2 Los derechos humanos como límite al ejercicio del poder público.

Dentro de la Constitución del Ecuador se establece una serie de garantías para los casos en los cuales el ejercicio de derechos se vea afectado o coartado por el Estado o por particulares, con el fin de ofrecer “*mecanismos que obliguen a los infractores a eliminar las barreras impuestas o reparar los daños provocados*” (Cordero y Yépez, 2015: 21). También, se determina la posibilidad de que un juez pueda analizar individualmente los casos de violación de los derechos constitucionalmente reconocidos y aquellos que se deriven de la dignidad de las personas conforme lo establece el art. 11 numeral 7 de la CRE.

Estas no son las únicas situaciones que pueden presentarse, pues, en un primer momento se establecen ciertos límites a la administración pública que buscan “*proteger intereses que se reputan relevantes*” antes de que se presente una violación a los derechos de las personas (Pissarello, 2001). La finalidad de estas garantías es establecer ciertos mínimos en los comportamientos del Estado, pero en el caso de incumplirse también disponen de garantías secundarias encargadas de hacer efectivo el derecho a usar y gozar los derechos y de que sean reparados en el caso de que se presenten violaciones ” (Cordero y Yépez, 2015: 41).

⁴³ Art. 26 CRE

⁴⁴ Art. 32, art. 363.1 CRE

⁴⁵ Art. 38 CRE

⁴⁶ Art. 44 y ss. CRE

⁴⁷ Art. 39 CRE

⁴⁸ Art. 47.5 CRE

⁴⁹ Art. 70 CRE

3.2.1 Las obligaciones infranqueables del Estado.

A partir del surgimiento del Estado de Bienestar, se empezó a aumentar la cantidad obligaciones de los poderes públicos, entre ellos, garantizar el crecimiento económico y social, la asistencia sanitaria y social, entre otras. Esto marcó un hito, pues, se realizó una transición entre los programas basados en condiciones en las cuales el Estado solo actuaba si se presentaban las circunstancias, a programas con objetivos en los que el Estado tiene obligaciones fijas como parte de su naturaleza (Subirats y Dante, 2014: 42 y 43).

En el Ecuador, las transiciones entre Estado de derecho o estado legal de derecho al Estado Constitucional de Derecho y, actualmente, al “*Estado de derechos y justicia*” implicaron nuevas obligaciones para los poderes públicos (Avila Santamaría, 2009). La Constitución, los Planes Nacionales del Bien Vivir y las agendas sectoriales se constituyeron como los instrumentos en los cuales se establecen los ejes o temáticas sobre las cuales debe enfocarse la administración pública, es decir, los lineamientos desde donde el Estado adquiere y desarrolla sus obligaciones (SENPLADES, 2011: 11).

La Constitución, específicamente en el caso del presidente, determina que una de sus atribuciones es “*definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva*” las cuales pueden ser ejecutadas desde presidencia o por encargo a las diferentes carteras de Estado que integran el Ejecutivo (CRE, art. 147.3 y art. 153). Entre ellas la CRE en el art 261.1 establece que “*El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre las políticas de educación, salud (...)*”. Es decir, al presidente y a sus ministros les corresponde satisfacer las obligaciones establecidas al Estado en materia de salud y educación.

Las obligaciones estatales pueden comprender deberes positivos de hacer o negativos en los cuales se busca que el Estado respete y se abstenga de actuar (Pissarello, 2001: 3). Estas mismas disposiciones han sido estudiadas en los arts. 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)⁵⁰ con el fin de determinar cuando el Estado en ejercicio de sus funciones ha incurrido en violaciones a los derechos humanos y las formas en que debe repararlas.

⁵⁰El Ecuador firmó la CADH el 22 de noviembre de 1969, la ratificó el 8 de diciembre de 1977 y la depositó 20 días después.

En el derecho administrativo, cuando el Estado debe cumplir una obligación discrecional se le imponen ciertas garantías (como la de legalidad) que buscan proteger a los obligados, pues, esta máxima representa el dogma clásico de derecho público en el cual la administración se encuentra en una posición exorbitante frente a los ciudadanos (Fernández-Espinar, 2012, 217). Esta máxima reconoce dos puntos clave, el primero, cuando el Estado interactúa con los ciudadanos se encuentra en una posición de superioridad, y la segunda, para evitar vulneraciones a los derechos existen ciertas limitaciones para el ejercicio de funciones discrecionales.

En el caso del desarrollo de derechos humanos, se sigue aplicando este dogma, pues, la norma establece claramente la obligación positiva de adoptar medidas para el Estado, pero dejando a su discreción las medidas que considere convenientes para cada derecho y el instrumento en el cual lo desarrollará, ya sea, normas o políticas públicas (CRE, art. 11.8). Pero, así como en el derecho administrativo el principio de legalidad es una garantía, cuando la administración desarrolla derechos humanos, las garantías constitucionales establecidas en el art. 85 de la CRE se convierten en la limitación propia para el ejercicio de poder de la administración si se manifiesta a través del instrumento de política pública. Es decir, existe una garantía general que parte del derecho administrativo que es el sometimiento de las actuaciones de la administración a lo establecido por las normas, no obstante, si el Estado en sus actuaciones utiliza como instrumento una política pública, debe cumplir con las siguientes garantías:

1. Orientarse a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades (CRE, art. 85).

De las 4 enunciados del art 85 de la CRE, para efectos de esta disertación, el segundo y el último pueden llegar a ser de conflictiva aplicación, pues, en el primer caso (numeral 2) se constitucionaliza la prevalencia del interés general sobre el particular, siempre y cuando “*los efectos de la ejecución de las políticas públicas (...)*” no amenacen o

vulneren derechos. Es decir, existe una excepción a la prevalencia y es que no se afecten los derechos, pues, en el caso de que la formulación de la política pública incurra en estas prácticas, debe ser reformulada o se debe adoptar medidas que permitan una conciliación, no obstante, ¿quién es el encargado de determinar si el contenido de la política pública viola derechos? ¿Quién debe establecer los puntos que deben reformarse o conciliarse? En el segundo caso (último enunciado) se establece una garantía de participación en la cual, se determina que “*las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades*” formarán parte del ciclo de la política pública, pero, ¿de qué forma pueden participar?

Para responder a estos cuestionamientos, primero hay que determinar: ¿quién es el encargado de resolver sobre estas garantías?, ¿bajo que mecanismos se puede invocar su aplicación?, ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la actuación de la administración al utilizar una política pública?, ¿Quién debe decidir sobre ella? Por lo que, a continuación, se presentarán las opciones existentes y posteriormente se determinará cual es la estrategia mediante la cual se puede realizar una revisión judicial de una política pública aplicando las garantías del art. 85 de la CRE.

3.2.2 ¿Quién debe aplicar las garantías del art. 85 de la CRE?

a) *Si es contra el Estado ¿se deben aplicar las reglas del derecho administrativo?*

En Ecuador, el art 69. del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) establece que “*todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial.*” Es decir, siempre que una actuación de la administración sea considerada acto administrativo será susceptible de impugnación ante sede administrativa o judicial, pero, ¿una política pública es un solo acto administrativo?

El art. 65 del ERJAFE establece que acto administrativo es “*toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.*” De esta definición pueden extraerse tres características del acto administrativo: a) son expedidos por un órgano o entidad de la

administración, b) es una declaración unilateral⁵¹, c) produce efectos individuales de forma directa(Dromi, 2009: 255).

En el caso de la política pública⁵², a pesar de que emana de la administración pública, no cumple con las características inherentes a los actos que emanan de ella, porque: a) no es una declaración unilateral, sino que es el conjunto de decisiones o de acciones que pueden dar lugar a actos formales con diferentes niveles de obligatoriedad; b) las decisiones o actos son tomadas con la participación de diversos actores, no solo públicos; c) los efectos que produce están enfocados en un problema colectivo por lo que no solo produce efectos individuales en la medida en que esta enfocada en ciertos grupos objetivo y beneficiario (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012:38).Aún a pesar de esto, ¿cabría aplicar algún recurso dentro del Tribunal Contencioso Administrativo?

Conforme establece el art. 300 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) la jurisdicción contencioso administrativa *“tiene por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público (...) así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico administrativa, incluso la desviación de poder”*. Pero, para aplicarla, se dispone de cuatro clases acciones en el procedimiento contencioso administrativo: a) la de plena jurisdicción o subjetiva; b) la de anulación objetiva; c) la de lesividad; d) las especiales (COGEP, art. 326).

En esencia ninguna de estas acciones podría ser aplicada a una política pública pues, para implementarse puede requerir de leyes, actos administrativos, normativos⁵³ o actos de simple administración⁵⁴ que permitan aplicar el modelo causal propuesto para solucionar el problema público. Es decir, dentro del Tribunal Contencioso Administrativo no se realizaría una revisión de la política pública sino de los actos posteriores a su formulación, uno a uno para determinar si en alguno cabe una o varias

⁵¹ “Se trata, en primer término, de una declaración intelectual, lo que excluye las actividades puramente materiales”. Gaceta Judicial. Año CV. Serie XVII. No. 15. Página 5212 (Quito, 17 de mayo de 2004).

⁵² Óp. Cit. Pág.

⁵³ El acto normativo *“es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa”*(ERJAFE, art. 80).

⁵⁴ Los actos de simple administración *“son toda declaración unilateral interna o interorgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia.”* (ERJAFE, art. 70).

de estas acciones. Por lo que, a pesar de que el derecho administrativo dirige las acciones de la administración, en el caso de una política pública, no existiría un procedimiento dentro del Tribunal Contencioso administrativo que pueda revisar la formulación de una política pública o la totalidad de los actos y hechos emanados por ella en la etapa de implementación⁵⁵.

b) *El art. 85 de la CRE: ¿es solo una declaración bienintencionada sobre políticas públicas y derechos humanos?*

Autores como Gerardo Pissarello y Luigi Ferrajoli sostienen que cuando existen garantías en las cuales se imponen ciertas obligaciones a la administración (garantías primarias), sin que exista un mecanismo subsidiario (garantía secundaria) que permita que se verifique si fueron aplicadas o decidan sobre su insuficiencia o incumplimiento por parte de las autoridades, se podría llegar a reducir a las garantías primarias a simples declaraciones bienintencionadas o a instrumentos manipulables por el poder (Pissarello, 2001: 2 y 3; Ferrajoli, 2005: 45).

En el caso de las políticas públicas, como se ha demostrado en el apartado anterior, dentro del derecho administrativo no existe una garantía secundaria que permita la revisión judicial completa del ciclo que ha seguido la política pública o solo de su formulación, a pesar de que en el art. 85 de la CRE se establecen ciertas garantías primarias sobre ello. Esto no quiere decir que no hayan otros mecanismos dentro de la Constitución del Ecuador, pues, en conjunto con las garantías de políticas públicas se establecen la obligación de “*garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional*” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC, art. 1).

Las garantías jurisdiccionales en conjunto con las garantías normativas y las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana conforman las garantías constitucionales en el Ecuador y son el conjunto de garantías primarias y secundarias encargadas de implementar los derechos en la realidad y de defenderlos de las violaciones por parte de la administración o de particulares (Cordero y Yépez, 2015:

⁵⁵En el Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179 de la Corte IDH. La Corte se pronunció sobre el Tribunal Contencioso Administrativo y su jurisdicción sobre procesos subjetivos y objetivos en caso de que se hayan vulnerado derechos por un acto administrativo y los derechos humanos que pueden ser vulnerados dentro de ellos.

41). Por lo que, la garantía del art. 85 (primaria) podría ser revisada a través de una garantía jurisdiccional por un juez que actúe ejerciendo funciones de juez constitucional (LOGJCC, art. 5).

Para Ramiro Ávila, la CRE establece como máximo deber del Estado el respeto y la protección de los derechos cualquiera sea el acto jurídico o político mediante el cual se manifieste por lo que, en caso de que una política pública viole derechos y exista una víctima concreta e individualizada se debe presentar una acción de protección, si existe peligro de daño grave e inminente se deben activar medidas cautelares pero, si en abstracto una política pública viola la constitución, podría caber la acción de inconstitucionalidad. Mientras que en el caso de que haya un mandato expreso de adoptar medidas que no se ha cumplido, se puede solicitar una acción de incumplimiento (2016: 61). Con relación estas acciones, se verá su aplicabilidad en el Plan Familia como caso concreto que se encuentra en etapa de implementación al momento de la realización de esta disertación.

En conclusión, se puede afirmar que una política pública es un mecanismo de la administración pública para cumplir con las obligaciones sobre salud y educación impuestas por la Constitución. Pero, que por sus características, no puede ser definida como un acto administrativo, un acto de simple administración o un acto normativo, sino, que se vale de todos ellos y de leyes como herramientas para su implementación. De manera que la forma de revisar que cumpla con las garantías específicas establecidas en el art. 85 es a través de la aplicación de garantías jurisdiccionales o de la acción de inconstitucionalidad de acuerdo a lo establecido por Ramiro Ávila.

3.3. Las políticas públicas vs. el embarazo adolescente

A partir del año 2008, con todos los lineamientos antes expuestos, en el Ecuador se han ejecutado dos Planes Nacionales de Desarrollo. El primero, aplicado desde el año 2009 hasta el 2013 (SENPLADES, 2009) ; y el segundo, que se encuentra en vigencia desde el 2014 hasta el 2017 (SENPLADES, 2013).

En el primer plan del año 2009 se buscaba *“brindar atención integral a las mujeres y a los grupos de atención prioritaria, con enfoque de género, generacional, familiar, comunitario e intercultural.”*(SENPLADES, 2009: 204). Para lograr este objetivo, la administración decidió promover el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos

de las mujeres al ofrecer información, servicios y métodos de planificación familiar así como también enfocarse en la garantía del derecho a una salud sexual y reproductiva sin discriminación (SENPLADES, 2009: 204).

Para ello, la administración pública, a través del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social creó la ENIPLA. Este proyecto buscaba implementar acciones en conjunto con el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Inclusión Social con la finalidad de reducir en un 25% el embarazo adolescente y disminuir la mortalidad en un 35% hasta el año 2013 (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2012: 3).

Este Plan, seguía el ciclo de política pública propuesto por SENPLADES, mediante el cual, en la formulación se generaba una etapa preparatoria y de diagnóstico, una de definición de políticas, programas y proyectos, la aprobación de la política sectorial y su incorporación en el Sistema, para su posterior implementación, seguimiento y evaluación. Todo esto tomando como eje central al ser humano y a la naturaleza (SENPLADES, 2011: 19).

Para el siguiente período de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 dejó constancia de las políticas públicas que se venían implementando para afrontar la muerte materna y los embarazos en adolescentes, entre ellas, el ENIPLA y al proyecto *“Disponibilidad Asegurada de Insumos Anticonceptivos”* (DAIA) como programas de prevención, promoción, atención y restitución en los ámbitos de salud reproductiva y planificación familiar (SENPLADES, 2013: 139).

Es decir, por dos períodos consecutivos de gobierno incluyó al embarazo en adolescentes como un problema que requería de la atención de la administración pública pues lo consideraba como un factor causante de *“la transmisión intergeneracional de la pobreza”* en la medida en que, las futuras madres y padres adolescentes tenían altas posibilidades de dejar los estudios de forma temprana e iniciar relaciones precarias en el mercado laboral para mantener a una nueva familia (SENPLADES, 2013: 120).

Una vez que concluyó el período de aplicación del ENIPLA y que se cumplió la etapa de evaluación de la política pública (Subirats, 2012: 116), se buscó generar nuevas estrategias que permitan *“impulsar acciones de prevención del embarazo adolescente e implementar estrategias de apoyo integral a madres y padres adolescentes, así como a su familia”*. Se propuso contribuir con la planificación y orientación familiar a través del *“uso de métodos de protección sexual y anticonceptivos”* y generar

corresponsabilidad en la pareja al momento de tomar decisiones que se refieran a la salud sexual y reproductiva (SENPLADES, 2013: 147).

En función de lo anterior, el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social propuso en octubre de 2014 la “*Estrategia Nacional Intersectorial para la Promoción de Derechos Sexuales y Reproductivos*” (en adelante ENIAP), que iniciaría el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2016 y buscaba convertirse en el nuevo proyecto que reemplace al ENIPLA (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2014). Pero este proyecto se interrumpió mediante oficio de la SENPLADES⁵⁶ que inició el proceso de traspaso del ENIAP a la Presidencia de la República; tiempo después, se canceló su ejecución (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2015: 1).

Al mismo tiempo, mediante Decreto Presidencial⁵⁷, se cambió “*la rectoría, ejecución, competencias, funciones, representaciones y delegaciones*” del ENIPLA a la Presidencia de la República (2015). Este cambio hizo que las decisiones dejaran de ser de toda una cartera de Estado -el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social-, como ente coordinador de un trabajo intersectorial, para entregar toda la responsabilidad de ejecución y cumplimiento del ENIPLA a una Asesora presidencial (Presidencia de la República, 2015). En el Decreto también se dejó constancia de que las decisiones que se tomarán sobre el ENIPLA solo se encontrarían supeditadas a lo que disponga el Presidente de la República (Presidencia de la República, 2015).

En el mes de julio del 2015, la Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica de la Presidencia, promulgó el Proyecto “*Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia*”. Este proyecto considera que los problemas relacionados con los embarazos en adolescentes se deben a la fragilidad en la familia y a las “*vivencias de afectividad y sexualidad*”, razón por la cual, busca educar en sexualidad y valores con enfoque en la familia (Presidencia de la República del Ecuador, 2015: 14).

A continuación se presentará una tabla con datos informativos sobre las políticas públicas “*Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar*” (ENIPLA) y sobre el “*Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia*” (Plan Familia) con el fin de comparar datos generales de estas dos estrategias de acción del Estado frente al embarazo adolescente y exponer un resumen de su

⁵⁶Número SENPLADES-SINV-2015-0100-OF de fecha 25 de marzo de 2015.

⁵⁷Decreto Presidencial No. 491, publicado en el Registro Oficial del 26 de Noviembre del 2014.

contenido. Dentro del análisis se dará especial atención al Plan Familia, pues, el ENIPLA dejó de aplicarse mientras que el Plan Familia se encuentra en implementación al momento de realizar esta disertación (Presidencia de la República, 2015: 7).

Tabla No. 8
Dos perspectivas para afrontar el embarazo adolescente en Ecuador.

| Datos | ENIPLA | PLAN FAMILIA |
|----------------------|---|---|
| Norma | Acuerdo Ministerial No. 006, declara como proyecto emblema del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social al ENIPLA. Publicada en el Registro Oficial 674 del 2 de abril del año 2012. | Decreto Ejecutivo No. 491 transfiere las competencias, presupuesto, rectoría, entre otras del ENIPLA a la presidencia. Publicado en el Registro Oficial del 26 de Noviembre del 2014. |
| Estrategia | Intersectorial | Multi e intersectorial. |
| Coordinador | Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. | Presidencia de la República del Ecuador. |
| Entidades ejecutoras | Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). | Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). |
| Plazo de ejecución | Fecha de inicio: 1 de enero de 2012 Fecha de fin: 31 de diciembre de 2013 (24 meses) | Fecha de inicio: 1 de enero de 2015 Fecha de fin: 31 de diciembre de 2017 (36 meses) |
| Cobertura | Nacional | Injerencia a nivel nacional |
| Lugar de ejecución | Distrito Metropolitano de Quito | Varios ⁵⁸ |
| Visión | No incluida en proyecto | <i>“Ser una sociedad que ha fortalecido el rol protagónico de la familia, que forma adolescentes apasionados por su proyecto de vida y además empoderados para tomar decisiones libres, informadas y responsables”</i> (Presidencia de la República, 2017). |
| Misión | No incluida en proyecto | Movilizar a la sociedad mediante estrategias, programas y actividades multisectoriales para recuperar el rol protagónico de la familia y contribuir al desarrollo de todas las dimensiones de las niñas, niños y adolescentes para |

⁵⁸En este proyecto, entre las acciones a ejecutarse, se plantea la posibilidad de cambiar las mallas curriculares de los colegios a través del Ministerio de Educación, por lo que en cada escuela existiría injerencia del Plan Familia (Presidencia de la República, 2015: 47).

| | | |
|--|---|--|
| | | promover que crezcan con una adecuada afectividad y sexualidad. (Presidencia de la República, 2017). |
| Principio rector | <i>“El abordaje que se ha dado al ejercicio de los Derechos Sexuales y Reproductivos ha sido en su mayoría a través de la promoción del uso de métodos anticonceptivos, porque la definición de la política partió de las realidades evidenciadas de las encuestas Demográficas y de Salud Materna”</i> (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2011: 3). | <i>“La educación que se promoverá desde el Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia será de “afectividad y sexualidad” como principio rector”</i> (Presidencia de la República, 2015: 42) |
| Objetivo general | Mejorado el acceso permanente y efectivo de los ciudadano/as a información, educación, consejería, inclusión, protección y servicios de salud para la toma de decisiones libres y responsables sobre sexualidad y reproducción, y el ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos, a través de sinergias sectoriales (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2011: 3). | <i>“Prevenir el embarazo adolescente, fortaleciendo el rol protagónico de la familia y empoderando a los y las adolescentes de manera que puedan tomar decisiones libres, informadas y responsables”</i> (Presidencia de la República, 2015: 33). |
| Enfoque | <i>“Enfoques de género, relación intergeneracional, familiar, comunitaria e intercultural”</i> (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2011: 3). | Enfoque de afectividad y sexualidad que incluye una parte <i>“biológica, psicológica, social, intelectual y trascendente”</i> (Presidencia de la República, 2015: 64) . |
| Población Objetivo | Este proyecto está dirigido a las mujeres y hombres en edad de 10 a 49 años de edad a nivel nacional. | Los niños/as de 5 a 11 años, adolescentes de 12 a 17 años, jóvenes entre 18 y 29 años, y familias ⁵⁹ . |
| Identificación, descripción y diagnóstico del problema | En el Ecuador el ejercicio pleno de los derechos sexuales y derechos reproductivos, está afectado por inequidades económicas, de género y sociales a lo largo del ciclo vital de las personas. Los efectos de | En el Ecuador los patrones de comportamiento como falta de diálogo en la familia, hijos e hijas que se sienten descuidados, da lugar a niños y niñas con baja autoestima y carentes de habilidades sociales como la resiliencia, la asertividad y la |

⁵⁹El Plan Familia en su página 7 habla de varias formas familiares y de *“núcleos de convivencia similares a la familia”*.

| | | |
|--|--|---|
| | estas inequidades en el ejercicio de los derechos de salud sexual y reproductiva se observan por ejemplo (...) en la tasa de embarazos no deseados o en el porcentaje de fecundidad precoz existente en la población (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2011: 5). | proyección a futuro; adolescentes inmersos en problemas de droga, alcoholismo, pornografía, embarazo adolescente, violencia sexual; impidiendo de forma general, una vivencia sana, armónica en la familia y de forma específica una vivencia integral de afectividad y sexualidad (Presidencia de la República, 2015: 12). |
|--|--|---|

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia Intersectorial de Prevención del Embarazo Adolescente y Planificación Familiar del año 2011, Proyecto “Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia” del 2015 y el folleto informativo del Plan Familia.

Uno de los primeros puntos que se puede verificar de la tabla expuesta es que, el ENIPLA fue un proyecto del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en conjunto con otras carteras de Estado. Es decir, de manera directa la presidencia no intervenía ni en su formulación, ni en su ejecución. En cambio, el Plan Familia surge después de que el presidente del Ecuador transmitiera, mediante un Decreto Ejecutivo, todo lo referente al ENIPLA a la Presidencia. Por consiguiente, el Plan Familia es coordinado desde Presidencia, mientras que, en su momento, el ENIPLA fue coordinado por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

Una similitud que se puede apreciar en los dos proyectos es que son interministeriales, pero, el Plan Familia también contempla la realización de *“alianzas estratégicas multi actorales, provenientes del sector público, privado, colectivos y gremios de la Economía Popular y solidaria, grupos juveniles, organismos no gubernamentales nacionales e internacionales, etc”* (Presidencia de la República, 2015: 69).

Con relación a las entidades ejecutoras, en el caso del ENIPLA, se daba mayor participación al Ministerio de Salud Pública (MSP). En el Plan Familia, el Ministerio de Educación (MINEDUC) es de quien se espera una mayor acción, pues, se contempla el cambio de la malla curricular para incluir temas de afectividad y sexualidad con enfoque de familia. Pero, hasta que la nueva malla curricular este aprobada, se da potestad a Plan familia para que revise los textos que se están utilizando en la actualidad y, de evidenciarse errores en el contenido, corregirlos y cambiarlos; aunque en ningún apartado del Plan Familia se hace referencia a que contenido es considerado inapropiado (Presidencia de la República, 2015: 54).

Cabe resaltar que los cambios en la malla curricular nacional estarán sujetos a un acuerdo entre la Directora del Plan Familia y el Ministerio de Educación, por lo que, los tiempos de implementación pueden variar, pero serán de injerencia a nivel nacional, pues, se busca realizar cambios en el currículo educativo aplicado a todo el país (Presidencia de la República, 2015: 56)⁶⁰.

Con relación al plazo de ejecución entre los dos proyectos, se puede apreciar que el ENIPLA se ejecutó en 24 meses, mientras que el Plan Familia durará en ejecución 36 meses, es decir 3 años.

Una característica a tomar en cuenta con relación al ENIPLA es que no propone ningún concepto sobre familia, o algún modelo en específico. Mientras que en el Plan Familia se establece que:

Las familias pueden adoptar diferentes estructuras; por ejemplo, hay familias monoparentales donde un padre o una madre crían solos/as a sus hijos/as; hay familias conformadas por abuelos/as que cuidan de sus nietos/as; otras con miembros ausentes que mantienen el vínculo familiar, pero no necesariamente conforman un hogar; hay familias con miembros que viven en otros lugares y que a pesar de la distancia mantienen los roles de la familia. Existen también núcleos de convivencia similares a la familia y que el Estado procura apoyar en la medida en que contribuyen al bienestar social común y de sus miembros; parejas con unión de hecho que cumplen funciones de un hogar y familia (Presidencia de la República, 2015).

De la definición aportada por Plan Familia se puede evidenciar que se incluye a varios tipos de familias como las monoparentales, transnacionales, entre otras. Pero, hace una distinción entre estos grupos y los “*núcleos de convivencia similares a una familia*”. Esto es importante, porque en función de esta clasificación se podrá determinar si el plan está enfocado en todas las realidades familiares existentes, o solo en grupos específicos.

De igual manera, el Plan Familia define dentro de sus principios rectores a la familia como el “*hábitat natural para que cada ser humano se conciba como alguien único e irrepetible*”. Es decir, no se hace mención a los derechos de los individuos, sino que se habla de las implicaciones que tiene la familia con relación al cuidado de sus integrantes. En contraposición a esta perspectiva, el ENIPLA se centra

⁶⁰Estas afirmaciones fueron confirmadas por la asesora presidencia Mónica Hernández en entrevista radial en la emisora HCJB en horario de las 6 de la tarde del sábado 6 de mayo de 2017. En este espacio se dejó constancia de que la producción de textos por parte de Plan Familia inició en enero del 2017.

fundamentalmente en el individuo al informar sobre derechos sexuales y reproductivos y entregar anticonceptivos.

En razón de lo anterior, cuando se habla de los objetivos de las políticas públicas, se puede encontrar una clara diferencia, pues, en el ENIPLA se “*busca la toma de decisiones libres y responsables sobre sexualidad y reproducción, y el ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos*”, mientras que, en el Plan Familia, se busca fortalecer el rol protagónico de la familia y con ello cambiar el comportamiento de los adolescentes para prevenir el embarazo.

Esto se ve reflejado en las aproximaciones al problema que se van a utilizar en las políticas públicas, pues, mientras en el ENIPLA se busca tomar en cuenta enfoques de género, relación intergeneracional, entre otras, en el Plan Familia se desarrolla el concepto de enfoque de afectividad y sexualidad (2015: 45). Es decir, mientras el ENIPLA brindaba información para el ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, tomando en cuenta enfoques de género⁶¹; en el Plan Familia se elimina este enfoque, pues, se sostiene que lo fundamental es la educación en la afectividad y sexualidad compuesta por cinco áreas:

1. La parte biológica está compuesta por:
 - a. La anatomía, cubierta externa
 - b. Fisiología, comportamiento en base a hormonas
2. La parte psicológica por un mundo afectivo, sentimientos, emociones, estados de ánimo, autopercepción.
3. El área social integrada por:
 - a. Comunicación oral, corporal, escrita, mi cuerpo como instrumento de comunicación
 - b. Influencia del medio, presión de grupo, creencias sociales, etc.
4. El área sexual compuesta por
 - a. Conocimiento de la afectividad y la sexualidad con visión holística, en base a ciencias.
 - b. Capacidad de entender el por qué de las cosas y buscar actuar por motivaciones más allá de los condicionamientos e impulsos.
5. En la parte denominada trascendente con relación a principios, creencias religiosas, hábitos, proyección personal (Presidencia de la República, 2015: 43).

⁶¹Los enfoques de género han sido acogidos por la Corte IDH en sentencias como: Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, Párrafo 541; Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, Párrafo 125

En conclusión, el ENIPLA y el Plan Familia son políticas públicas que buscan mejorar un problema social, pero cada una de ellas tiene un enfoque diferente, un modelo causal que parte del embarazo en adolescentes pero que para mejorar la situación tiene soluciones diferentes, por ejemplo, en el ENIPLA lo principal es la decisión sobre ejercer o no los derechos sexuales con la mayor cantidad de información disponible, mientras que en el Plan Familia, lo central es tener injerencia en la formación educativa de la familia para fortalecerla y con ello prevenir el embarazo adolescente (Presidencia de la República, 2015: 45).

Resumiendo este capítulo, es importante recalcar que la planificación no es un proceso sencillo. En Ecuador a partir de 1954 se hicieron diversos intentos y se generaron muchos cambios, se incluyeron nuevos matices y enfoques de planificación hasta el año 2008, en el cual se consolidó toda la información existente y se instituyó al buen vivir como el criterio hacia el cual apunta el desarrollo. En conjunto con estas disposiciones, se establecieron dentro de la Constitución garantías primarias y secundarias para proteger derechos y establecer obligaciones del Estado. Toda esta serie de actos dieron paso a dos políticas públicas sobre salud reproductiva y planificación familiar, el ENIPLA y el Plan Familia, cada una de ellas con un enfoque diferente para afrontar un mismo problema, el embarazo adolescente.

Todas estas consideraciones son relevantes, pues, en el siguiente capítulo de este trabajo se establecerá una metodología de análisis que tome en cuenta el paradigma constitucional de derechos humanos enmarcado en los diversos tipos de familia establecidos en el art. 67 de la CRE, y la forma en que han sido aplicados en las políticas públicas vigentes a la fecha de la realización de esta disertación. Así como también, la posibilidad de que un juez pueda conocer y pronunciarse sobre una política pública en el Ecuador.

CAPÍTULO 4. Metodología de análisis de políticas públicas sobre salud y planificación familiar en el Ecuador.

A lo largo de esta disertación se han enunciado premisas sobre la construcción constitucional del sistema de planificación para el desarrollo en Ecuador, las garantías constitucionales aplicables, la forma en que se construye una política pública y su relación con el Derecho así como sus tipos. Por otro lado, se han explicado las estructuras de la familia a lo largo del tiempo, para luego concluir con una descripción sobre las políticas públicas aplicadas en el Ecuador enfocadas en el problema del embarazo en adolescentes desde el año 2008.

La finalidad de esta construcción académica ha sido describir el marco teórico aplicado para construir una metodología jurídica, de la cual, hasta este punto se han aportado enunciados que permitan desarrollar un razonamiento lógico inductivo (Dávila Newman, 2006: 185), que sustente los pasos sobre los cuales se pueda analizar una política pública (de cualquier tipo) en el Ecuador, partiendo de las disposiciones constitucionales disponibles hasta la actualidad y a través de un caso práctico que es el Plan Familia Ecuador.

Por lo que, a continuación, se buscará realizar una interpretación sobre las normas existentes aplicadas a un caso de política pública en concreto. No se realizará este análisis sobre el ENIPLA, pues, conforme el Decreto Presidencial No. 491⁶², todo lo referente a este proyecto fue transferido a la Presidencia de la República; luego fue reemplazado por el Plan Familia Ecuador. Por lo que, la metodología propuesta en este capítulo solo se aplicará en la política pública que se encuentra en ejecución (Presidencia de la República, 2017: 2).

En suma, para la metodología de este trabajo se *“utilizó los mismos métodos que utiliza cualquier jurista, a saber, estudio el texto en su conjunto, analizo los principios que fundamentan la normativa, examino la evolución histórica y los antecedentes, leo lo que otros juristas tienen que decir, etc”* (Facio, 1992: 11). La finalidad, plantear una opción sobre la forma en que podría procederse ante un juez que ejerce funciones constitucionales, en caso de que alguien (abogado, víctima, activista, interesado) plantee aplicar las garantías constitucionales en una política pública o “idílicamente” quiera

⁶²Ver pie de pág No. 5

plantear su inconstitucionalidad(Ávila Santamaría, 2016: 61). Lo cual, en sí mismo es una teoría de algo que no ha sucedido y que hipotéticamente podría plantearse en el caso de “Plan Familia Ecuador”.

4.1 La Metodología

Para la construcción lógica de este apartado, se enunciarán los pasos a seguir dentro de una metodología jurídica encaminada a aplicar el paradigma de derechos humanos y las garantías constitucionales en Ecuador dentro de una política pública. Después, se procederá a explicar la finalidad de cada uno, los resultados que se pueden obtener, los conflictos que podrían llegar a presentarse, y se concluirá con la aplicación de la metodología en el “Plan Familia Ecuador”.

El estudio que se plantea parte desde el ciclo de políticas públicas como mecanismo para identificar si la violación o amenaza a un derecho humano puede ser directamente imputable a la política pública y con ello, facultar a un juez a que la revise y pueda en sentencia decidir sobre ella (LOGJCC, art.18).

Cabe resaltar que, al realizarse un examen de una política pública no es requisito cumplir todos los pasos propuestos, porque, dependiendo de la violación o su amenaza, la fase en la que se encuentre la política pública, el procedimiento que se aplique y la estrategia jurídica que se elija, puede variar la manera en que un juez analice el caso concreto. Pero, a través de los pasos, me he permitido analizar las opciones disponibles y describir ciertas dificultades derivadas de su puesta en marcha.

Esta metodología parte de las garantías constitucionales de políticas públicas y prestación de servicios establecidas en el art. 85 de la CRE como garantía primaria encargada de limitar el ejercicio discrecional de las potestades de la administración pública al momento de diseñar, formular, implementar y evaluar una política pública; y su relación con el paradigma de derechos humanos.

Los pasos sobre los que se trabajará son los siguientes:

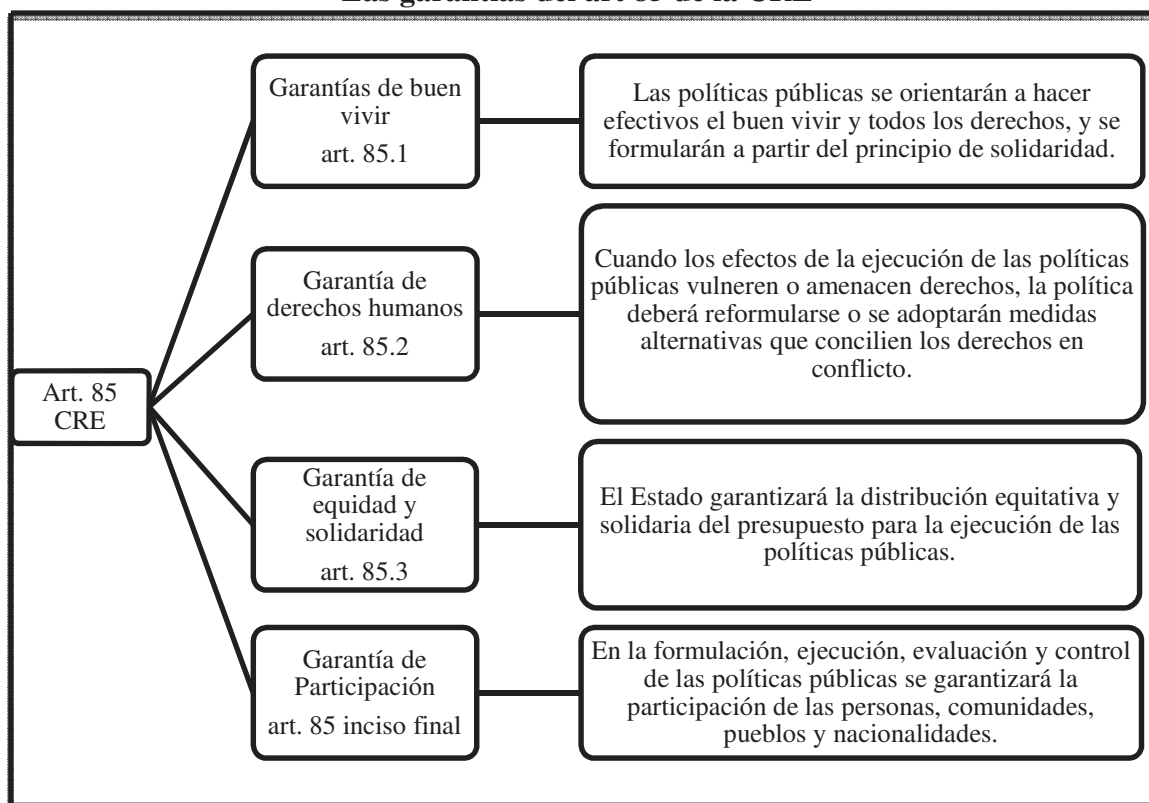
1. Determinar desde que etapa del ciclo de políticas públicas se puede aplicar la garantía del art. 85.2 de la CRE.
2. Identificar el acto que genera la violación o amenaza a los derechos humanos y su ubicación dentro del ciclo de políticas públicas.

3. Establecer la etapa en la que se encuentra la política pública al momento del análisis y cuales garantías del art. 85 son aplicables.
4. Determinar las acciones sobre las cuales se puede hacer exigible el art. 85.2 de la CRE.
5. Analizar la posibilidad de un control abstracto⁶³ de una política pública.

4.1.1 Determinar desde que etapa del ciclo de políticas pública se pueden aplicar las garantías del art. 85 de la CRE.

Para poder aplicar una metodología que analice las políticas públicas sobre salud y planificación familiar en el Ecuador como punto de partida es importante analizar las garantías de política pública del art. 85 de la CRE de la siguiente forma:

Tabla No. 9
Las garantías del art 85 de la CRE



Fuente: Elaboración propia a partir de art. 85 de la CRE.

De los postulados del art. 85 de la CRE, se puede observar que se establecen tres numerales encaminados a determinar ciertos mínimos que el Estado debe cumplir al

⁶³“En el control abstracto se establece un proceso contra la norma, por así decirlo. La finalidad de este mecanismo es examinar la validez constitucional del precepto, para determinar su expulsión del ordenamiento jurídico en el evento de encontrarlo formal o materialmente contrario a la Constitución” (Oyarte, 2016: 995).

momento de elaborar políticas públicas. El primer numeral relacionado con el buen vivir, el segundo con los derechos humanos, el tercero con la equidad y solidaridad; y un inciso final sobre los derechos de participación dentro de los procesos de formulación, ejecución, evaluación y control de políticas públicas (CRE, art. 85).

En el caso de las garantías del buen vivir, son un eje transversal que se manifiesta como criterio orientador dentro de todo el ciclo de política pública (CRE, art. 3.5) y por ello, deberán estar presentes en todas las políticas públicas que en Ecuador se efectúen dentro del régimen de planificación participativa para el desarrollo (CRE, art. 279)⁶⁴. Es decir, es un criterio propio del sistema y por ello, no se las incluirá dentro de este análisis, pues, no sería parte del ciclo, sino su eje central. Tampoco se incluirá a las garantías sobre equidad y solidaridad del presupuesto, pues, son parte de otro eje superior al ciclo de políticas públicas que pertenece al manejo general del Estado (CRE, art. 147.8) y en el que interviene la Asamblea Nacional del Ecuador al aprobar los presupuestos de cada gobierno (CRE, art. 120.12). Es decir, estas garantías no son para las políticas públicas en específico, sino para el correcto funcionamiento del sistema de planificación.

En la garantía de derechos humanos, expresamente en el caso de que exista violación o amenaza a los derechos constitucionales se pueden observar dos consideraciones con relación a los derechos. Primero, la garantía del numeral 2 determina el momento en el cual entra en vigencia, pues, claramente establece que cuando surta efectos la política pública, pero no cualquier efecto positivo o negativo, sino exclusivamente los derivados de su ejecución, será el tiempo en el cual se la puede aplicar. Segundo, hace referencia a la existencia de una vulneración o amenaza a derechos constitucionales, por lo que, este factor sería el que la haga exigible. Es decir, para que esta garantía sea aplicable primero se debe esperar a que la política pública se ejecute y surta efectos, y solo ahí, determinar si se vulneran o amenazan derechos. El problema de esta redacción radica en la pregunta ¿Cuándo surte efectos jurídicos una política pública? Por lo que, a continuación se presenta un gráfico elaborado por SENPLADES en el cual se establecen las etapas de una política pública en Ecuador:

⁶⁴Sobre el buen vivir en las políticas públicas ver apartado 3.1.3. de esta disertación.

Tabla No. 10
El ciclo de políticas públicas en Ecuador



Fuente: SENPLADES, Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales 2011: 19

Dentro del cuadro presentado se pueden apreciar tres etapas del ciclo de políticas públicas: primero, la formulación; segundo, la implementación; tercero, el seguimiento y evaluación. Estas fases giran alrededor del ser humano y la naturaleza como muestra de la forma en que en Ecuador se desarrolla la planificación.

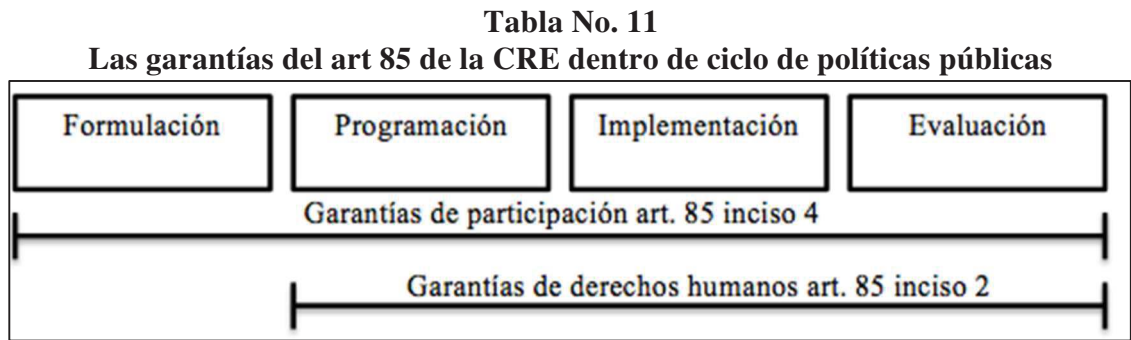
Dentro de la fase de evaluación de una política pública la pregunta sobre sus efectos-impactos puede llegar a presentar diversas complejidades, pues, se puede evaluar los inputs, los outputs, y los *outcomes* generados sobre la política, sobre el problema o sobre el modelo causal propuesto (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 213)⁶⁵. En el ámbito jurídico, se asume que el legislador no hacía referencia a esta clase de efectos, pues, estableció que eran los “*efectos de su ejecución*”. Por lo que, de la redacción del artículo la pregunta sería, ¿desde que momento del ciclo se observan las primeras consecuencias jurídicas o resultados del cumplimiento de una política pública?

Conforme la teoría de políticas públicas, los primeros efectos jurídicos son visibles desde una etapa intermedia entre el proceso decisional y el proceso de implementación denominada fase de programación (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 151). Esta consideración es fundamental, pues, dentro del ciclo de políticas públicas este momento se caracteriza por ser eminentemente normativo, lo que implica la existencia y revisión o creación de normas y/o reglamentos que instrumenten la política

⁶⁵Op. Cit. Pág 32.

pública(Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Por lo que, la garantía de derechos humanos del art. 85.2 de la CRE podría ser aplicada desde que inicia la fase de programación o desde que se emiten los actos previos a la etapa de implementación.

Con relación a las garantías de participación, podrían ser solicitadas por todos los actores interesados en el proceso, en todo momento del ciclo, pues están facultados a participar directamente en “*la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos*” (CRE, art. 85). Pero, uno de los momentos en los cuales resulta de vital importancia es en la formulación de la política y en la etapa intermedia de programación, pues, en estos momentos se determinan cuales son los problemas a considerar de interés público, se define el modelo causal y se aprueba la política (SENPLADES, 2011: 19). En estas fases es fundamental el diálogo entre actores, la participación en las propuestas de solución y todos los cuestionamientos que pueden surgir desde diversos sectores. En suma, dentro del primer paso, se pueden aplicar las garantías del art. 85.2 y las de participación de la CRE en el ciclo de políticas públicas de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 48 y CRE, art. 85.

El gráfico presentado ilustra el ciclo de la política pública, en Ecuador, pero se incluye a la fase de programación como parte de él para poder determinar el momento en el cual surgen los primeros efectos jurídicos dentro de una política pública. De igual forma, se presentan las garantías de participación del art. 85 inciso 4 y las de derechos humanos del art. 85.2 de la CRE para ejemplificar los lapsos en los cuales pueden ser aplicadas.

En conclusión, las garantías de participación de la política pública son aplicables en todo momento del ciclo, con especial incidencia en la formulación y la programación, pues permitirán que diversos actores se incorporen a las discusiones (CRE, art. 85). Pero, en el caso de que este momento ya haya pasado, y existan amenazas o violaciones a derechos humanos se puede aplicarla garantía del art. 85.2, pues entra en vigencia

desde que una política pública genera efectos positivos o negativos, es decir, a partir de la fase de programación en adelante, pues en esta etapa se realizan los acuerdos, normas y reglas necesarias para dar paso a la fase de implementación (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 192). Mientras que las garantías de buen vivir y presupuesto no son ejes de las políticas públicas, sino del sistema de planificación en general, por lo que se transversalizan no solo dentro del ciclo pues son garantías del Estado de derechos y justicia (CRE, art.1) .

4.1.2 Identificar el acto que genera la violación o amenaza a los derechos humanos y su ubicación dentro del ciclo de políticas públicas.

El siguiente paso dentro del análisis busca determinar en qué etapa del ciclo de políticas públicas se encuentra el acto o conjunto de actos que generan la amenaza o la violación a derechos humanos. Esta información es importante porque, dependiendo del acto y el momento en el cual se encuentra el ciclo, pueden generarse efectos en etapas posteriores que requieran de cambio de la política pública o solo de alguno de sus actos. Para poder ilustrar esta afirmación, a continuación se presenta un cuadro en el que se enuncian algunos de los outputs (jurídicos y políticos) que se pueden observar en cada etapa de las políticas públicas:

Tabla No. 12
Fases y outputs del ciclo de política pública.

| Formulación de la política | Programación | Implementación | Evaluación y seguimiento |
|---|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Etapa preparatoria y de Diagnóstico • Etapa de definición de políticas, programas y proyectos • Aprobación de la Política Sectorial e incorporación en el sistema | <ul style="list-style-type: none"> • Adopción de leyes • Acuerdos de actuación político-administrativa. • Programas de actuación político-administrativos. • Actos formales finales | <ul style="list-style-type: none"> • Varían en cada política pública. Pueden ser actos de simple administración, prestación de servicios, incidencia en grupos objetivo y beneficiario a través de capacitaciones, etc. | <ul style="list-style-type: none"> • Se obtienen del análisis del impacto con criterios de efectividad, eficacia y eficiencia. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 180 y ss. y SENPLADES, Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales 2011: 19.

El cuadro presentado sirve para determinar los actos que se presentan en una política pública y con ello de forma indirecta, la incidencia (hasta donde llega) de la amenaza o

violación de derechos; si para repararla se requiere remitirse al plan de acción de la política pública, a su formulación, a uno de sus actos de implementación, etc. (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 180). Pues, se pueden presentar casos como:

- a) Decisiones dentro de la formulación que en sí mismas sean contrarias a derechos humanos (SENPLADES, 2011: 18).
- b) Omisiones dentro de las garantías de participación.
- c) Actos que tengan dimensión jurídica abstracta o concreta y sean de alcance general o individual (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 193).
- d) Actos que en si mismos violen derechos y no estén directamente relacionados con la política pública.
- e) Actos que modifiquen la política pública (como por ejemplo, como parte de las fallas en la implementación)(Universidad Autónoma de Barcelona, 2016), haciendo que las disposiciones que en un principio no establecían enunciados contrarios a los derechos humanos, después de la ejecución estén destinadas a amenazarlos o a violarlos.

Dentro del ciclo, la primera etapa de formulación de la política pública es fundamental, pues, a partir de ella se diagnostican los problemas, se define el modelo causal de la política pública y se la aprueba (SENPLADES, 2011: 18). En este punto, el ideal propuesto por la CRE en el art. 85 establece que desde la primera fase del ciclo participaran “*las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades*”. Es decir, en la primera fase, se esperaría que hayan intervenido varias redes de actores previo a la incorporación de la política dentro del sistema. Por lo que, esta etapa no ofrece productos normativos o reglamentarios, sino, que se basa en la discusión, y toma de decisiones sobre los problemas (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 45).

Estas consideraciones no descartan la posibilidad de que existan violaciones dentro del proceso de decisión, por ejemplo, si se considera como problema una realidad que en si misma no lo es, como en el caso de que se considere como problema público la identidad de las personas (CRE, art. 21). También podrían presentarse violaciones a derechos en el caso de que se discrimine a las personas que participan dentro de las decisiones o que no se las incluya en base a criterios contrarios a la igualdad (CRE, art. 95, 324), como por ejemplo, si se estableciera que solo los hombres pueden opinar dentro de la definición del problema (CRE, art. 324). Es decir, la violación a un derecho en la primera etapa del ciclo podría presentarse en razón de: a) las personas que

intervienen, b) las decisiones que se toman, por ejemplo: si hay discriminación al determinar quienes pueden intervenir en la formulación, si existe exclusión no motivada de los participantes al momento de decidir, o en casos de errónea definición del problema, si afecta al ejercicio y goce de un derecho. Estas consideraciones son importantes porque, a pesar de que la garantía de políticas públicas es aplicable desde la fase intermedia de programación, no quiere decir que no puedan existir violaciones a derechos humanos en momentos anteriores.

En el supuesto de que la violación provenga de la etapa de programación o de implementación, en cambio, ya se presentan actos de todo tipo, que no necesariamente pueden estar conectados al modelo de política pública o a su plan de acción (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 151). En esos casos, existen varios mecanismos para impugnar jurídicamente un acto, un acuerdo, el plan de acción o la política que serán descritos en el paso 4 de esta metodología.

Cabe resaltar que los actos que emanan en la fase de programación por separado, también pueden ser objeto de acciones dentro del Tribunal Contencioso Administrativo conforme lo establece el art. 326 del COGEP. Pero, no estarían encaminadas a proteger derechos constitucionalmente reconocidos, sino derechos subjetivos, nulidades de los actos o revocatoria de los actos (Cordero y Yépez, 2015: 83)

En conclusión, en este paso de la metodología se identifica la etapa en la cual se presenta la violación a derechos humanos y el acto específico que se genera, con el fin de determinar cuál es el mecanismo idóneo y efectivo para brindar una tutela judicial efectiva en los términos del art. 25 de la CADH (Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, Párrafo 94).

4.1.3 Establecer la etapa en la que se encuentra la política pública al momento del análisis y cuales garantías del art. 85 son aplicables.

La finalidad de este paso dentro de la metodología, es determinar cuál de las garantías del art. 85 de la CRE es aplicable al caso en concreto, dependiendo del momento en el cual se analice la política pública. En este caso, se debería elegir entre las garantías de participación y las garantías de derechos humanos.

Aunque las garantías de participación están vigentes en todo el ciclo, cobran vital importancia en las etapas de formulación y programación, pues facultan a que las diversos grupos participen de las decisiones e influyan en ellas; a partir de ahí se generará el modelo de actuación de la administración, es decir, en etapas posteriores, aunque se podrán realizar cambios, se seguirá manteniendo el esquema planteado dentro de los planes de acción o en la formulación de la política (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 152). Por lo que, las garantías de participación aunque permiten que existan voces que defiendan derechos, pueden no ser suficientes para prevenir violaciones o amenazas a derechos humanos en si mismas, sino que, se requiere de la garantía de derechos humanos del art. 85.2 de la CRE, como complemento desde la programación, para que particulares (hasta de forma individual) intervengan de ser el caso.

4.1.4 Determinar las acciones sobre las cuales se puede hacer exigible el art. 85.2 de la CRE.

Dentro de este paso, la primera consideración que se debe realizar sobre la garantía del art. 85 es que, por si misma, no ofrece mecanismos a través de los cuales pueda ser exigida o un procedimiento para ello, de manera que, aunque se quisiera invocar su inmediata y directa aplicación conforme lo establece el art. 11.3 de la CRE, primero, se debería determinar la forma en que un juez pueda conocer de la violación o la amenaza.

Hay que tomar en cuenta que, en el supuesto de que no existiera una acción idónea y efectiva en los términos del art. 25 de la CADH y de la LOGJCC (con relación a la acción de protección)⁶⁶, se estaría incurriendo en una violación del derecho a la protección judicial, lo cual podría acarrear responsabilidad internacional del Estado en los términos de la Corte IDH⁶⁷. En razón de lo anterior, en este paso, lo que se busca determinar es ¿cuál de las acciones establecidas dentro de las garantías secundarias de la constitución podrían permitir que se haga exigible el art. 85.2 de la CRE?

a) Acción de protección

⁶⁶La Corte IDH en el Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, Párrafo 165 ha establecido que los recursos deben ser idóneos para establecer si se ha incurrido en violación y efectivos contra violación de derechos para proteger un derecho.

⁶⁷El Ecuador, el 24 de julio de 1984 reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH para declarar violaciones a los derechos reconocidos en la CADH mediante Decreto No. 2768, de 24 de julio de 1984, publicado en el Registro Oficial No. 795 del 27 del mismo mes y año.

En el texto constitucional, la única garantía que específicamente menciona a las políticas públicas es la acción de protección, mediante la cual se busca “*brindar un amparo directo y eficaz a los derechos reconocidos en la Constitución*” Pero, solo puede ser interpuesta “*cuando exista una vulneración de derechos constitucionales*” (CRE, art. 88). Es decir, debe existir una violación previa a la interposición de la acción para que pueda proceder. Esta acción podría ser considerada la otra cara de la garantía del art. 85.2 de la CRE, pues, específicamente a través de ella se puede exigir que un juez sea quien determine que se han violado derechos en una política pública⁶⁸.

Es importante considerar que en el caso de las políticas públicas el art. 88 de la CRE establece que la acción de protección cabe “*cuando (las políticas) supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales*”. Sobre estas consideraciones, la Corte IDH ha establecido que:

(...) los Estados Partes en la Convención no pueden dictar medidas que violen los derechos y libertades reconocidos en ella. Tampoco pueden los Estados dejar de tomar las medidas legislativas "o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades", en los términos del artículo 2 de la Convención (Corte IDH. Caso Cesti Hurtado Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56, Párr. 166)

A partir del párrafo propuesto, es importante considerar que el Estado no puede violar derechos al momento de adoptar medidas, como por ejemplo, al ejecutar políticas públicas, pero, eso no lo exime de tomar medidas para hacer efectivos los derechos y libertades como parte de la obligación general establecida en el art. 2 de la CADH. Por lo que, en el caso de que un juez decidiera sobre una política pública, en sus medidas de reparación debería procurar que se sigan ejecutando medidas en pro de los derechos sobre los cuales actuaba la política pública impugnada.

La limitación central de esta opción radica en que, de no encontrarse un caso en concreto o una víctima (Cordero y Yépez, 2015: 87), la política pública podría ejecutarse hasta su finalización y causar impactos no favorables al desarrollo de los derechos humanos en el Ecuador. Más aún, si parte de un modelo causal en el cual directa o indirectamente existe regresión de derechos, es decir, desde la formulación de la política pública, no se podría declarar violado un derecho (CRE, 11.8). De suceder

⁶⁸Esto lleva a LOGJCC, pues, es a través de ella que se regula la jurisdicción constitucional conforme establece el art. 1 del mismo cuerpo normativo.

esto, ¿este sería el único mecanismo sobre el cual se podría aplicar la garantía del art. 85?

b) Medidas cautelares

Otra opción que complementa la garantía del art. 85.2 de la CRE podrían ser la disposición del art. 87 de la Constitución, en la que se determina que se puede pedir medidas cautelares de forma conjunta o independiente de las acciones constitucionales con el fin de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho.

Las medidas cautelares podrían presentarse como una acción conjunta a la acción de protección, con el fin de hacer cesar la violación, por lo que, de ser el caso, se podría suspender una política pública siempre y cuando se cumpla con los requisitos de esta acción y se los fundamente. La LOGJCC y la CRE establecen como requisitos sustanciales para presentar una medida cautelar lo siguiente: primero, la inminencia de la violación de un derecho en el caso de que se busque evitar que ocurra en un futuro (no cabe en especulaciones), si ya aconteció la violación no se debe probar; segundo, la gravedad de la violación medida a través de la posibilidad de que cause daños irreversibles o en base a la intensidad o frecuencia con que pueda presentarse (Cordero y Yépez, 2015: 73).

En el caso de que se quiera activar este mecanismo de forma autónoma, se lo podría realizar a tenor de la disposición del art. 87.2 de la CRE en el cual se hace referencia a una amenaza a los derechos humanos, pero de igual forma se debería fundamentar y cumplir con los requisitos (LOGJCC, art. 27).

Con relación a los efectos de esta acción, no se podría obtener una declaración sobre violación de derechos, ni constituye un valor probatorio (LOGJCC, art. 28). Pero, al momento de accionar una medida cautelar se puede lograr “*la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos*” (LOGJCC, art. 26). En el caso de que se activara este mecanismo, las opciones propuestas con anterioridad no son taxativas, pues si no, no se podría solicitar medidas cautelares sobre omisiones que generan daño.

Dentro de las medidas cautelares, se puede solicitar la *suspensión temporal del acto* que genera violación o amenaza. Pero, con esta acción, el juez aplicando el principio de

aplicación más favorable a los derechos del art. 2.1 de la LOGJCC podría llegar a suspender toda una fase de la política pública e inmovilizar en el tiempo al ciclo para evitar violaciones o amenazas a derechos humanos, si la violación o amenaza proviene directamente del proyecto de actuación político-administrativa, pues es el acto que formaliza los puntos a intervenir, las soluciones, y todo el devenir de la política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 152). Es decir, si este acto amenaza o viola derechos debe ser suspendido, y con él, se detendría el avance a la siguiente fase del ciclo de políticas públicas, pues en sí mismo es la hoja de ruta sobre la cual se implementará el accionar de la administración.

Con relación a los requisitos, en el caso de que se busque la suspensión de toda una fase de la política pública, se debería probar que el acto proviene de la fase de formulación o programación y que existe una amenaza inminente y grave que pueda ocasionar daños irreversibles a un derecho y, siempre y cuando, no existan otras medidas cautelares vigentes en vías administrativas u ordinarias (LOGJCC, art, 27).

Por último, es importante resaltar que esta opción no permitiría que se reformulen o se adopten medidas alternativas a una política pública conforme lo establece el art. 85.2 de la CRE, pues las medidas cautelares no son declarativas (Cordero y Yépez, 2015: 72). Por lo que, para cumplir con el cometido de esta garantía primaria se debería solicitar las medidas cautelares en conjunto con la acción de protección en la cual el juez determine si se han violado derechos y la forma en la cual los repararía integralmente.

Cabe resaltar que, en el caso de que se pida una medida cautelar de forma autónoma para evitar la violación de derechos, no se podría reformar una política pública. Por lo que necesariamente se debería aplicar un mecanismo adicional como garantía secundaria del art. 85.2 que contemple esta opción.

En conclusión, la acción de protección y/o las medidas cautelares se presentan como garantías secundarias al art. 85 de la CRE en el caso de que se busque evitar violaciones a derechos humanos o como mecanismos para reparar las violaciones ya consumadas en una política pública. Pero, cada una de estas opciones tiene un limitante y es que no pueden aplicarse de forma abstracta sobre la política pública, sino que debe existir un legitimado activo para interponerlas ante un juez (Cordero y Yépez, 2015: 87). Aún a pesar de esto, en el caso de que existiera un caso en concreto, los jueces pueden

pronunciarse sobre una política pública, ordenar que se la modifique o que incluya nuevos criterios⁶⁹. Sobre esta forma de intervención se hablará a continuación.

c) En aplicación de los principios de reparación integral de un derecho.

Esta opción puede presentarse dentro de una acción de protección, o de otro tipo de acciones, como la acción extraordinaria de protección. No está relacionada directamente con la política pública, o su revisión abstracta o concreta, sino que, una vez que se ha determinado que ha existido violación a derechos humanos en el Ecuador, se procede a realizar la reparación integral por el daño material e inmaterial (LOGJCC, art. 18).

En estos casos existe una particularidad, y es que el juez debe “*procurar que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación*”(LOGJCC, art. 18). Para lograr este cometido, el juez puede ordenar que la administración actúe como garantía de no repetición, como por ejemplo:

Se dispone que las autoridades del Distrito de la policía Nacional con jurisdicción en Manabí, que en trabajo conjunto con el Ministerio de Salud, dentro del plazo de treinta días, organicen un proceso de capacitación a todos los miembros policiales, respecto de los derechos de las personas portadoras de VIH o enfermas de SIDA, y las obligaciones internacionales y del Estado para garantizar estos derechos (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 016-16-SEP-CC: 54).

En casos como el expuesto existen varias consideraciones: primera, el juez en sentencia determina que el problema público es la discriminación a personas con VIH dentro de la policía; segunda, en el mismo apartado puede proponer las soluciones u opciones de intervención; tercera, el juez decide el mecanismo mediante el cual se programará la actuación estatal al establecer que será un acuerdo entre la policía y el Ministerio de Salud; cuarta, establece el tiempo en el cual debe cumplirse y el alcance territorial.

Dentro de esta sentencia, no sólo se dicta esta medida, sino que, también se dispone que el Ministerio del Interior y de la Policía Nacional ejecute su política de salud institucional de la siguiente manera:

⁶⁹En el Ecuador, se presentó una acción de protección por violación de DESC, que estuvo directamente relacionada con la política pública de salud de una mujer embarazada dentro del IESS y su traslado a otra institución por aportaciones impagas. Este caso fue estudiado por la Sala de Selección de la Corte Constitucional del Ecuador con el expediente 0904-12-JP.

Asegurando y preservando el derecho a la intimidad y buen nombre de las personas, inicien un proceso de evaluación médica reservado para identificar a los miembros de la institución que padezcan de esta enfermedad y otras enfermedades catastróficas, y definan acciones administrativas, presupuestarias y médicas para atender de forma prioritaria los requerimientos de los miembros de la institución que sean portadoras de VIH o enfermos de SIDA, o que se encuentren en situaciones de enfermedades catastróficas análogas (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 016-16-SEP-CC: 55).

De acuerdo a este apartado, en cambio, se crean tres nuevas obligaciones para el Estado: primero: asegurar y preservar el derecho a la intimidad y buen nombre de las personas; segundo, iniciar un proceso de evaluación médica; tercero, definir acciones administrativas, presupuestarias y médicas para atender de forma prioritaria a los miembros portadores de VIH y/o SIDA. Es decir, en este caso, lo que se realiza es un cambio en el plan de acción de la atención médica que reciben los miembros de la policía.

Mediante el ejemplo presentado, se puede apreciar que la garantía del art. 85.2 no es mencionada directamente, pero de forma indirecta es aplicada a través de garantías jurisdiccionales y del ejercicio de la reparación integral. Pues, aunque no se ha mencionado a las políticas públicas, estas se constituyen como la solución de reparación para que la violación a derechos humanos para personas portadoras de VIH o SIDA no se repita dentro de la Policía⁷⁰.

En suma, esta opción aunque no se refiere específicamente al art. 85.2 de la CRE, modifica o concilia derechos en caso de violación y el juez, al hacer uso de la reparación integral, interviene directamente en el ciclo de política pública, ya sea creando una nueva, modificando una existente o hasta estableciendo los puntos que deben cambiarse como en el caso presentado. El problema de esta opción vuelve a ser el mismo de la acción de protección, pues requiere de un legitimado activo y con ello de un caso concreto para poder cambiar la política pública en abstracto (Cordero & Yépez, 2015: 183).

La conclusión de este paso es que, todos los mecanismos que aquí se proponen requieren de un legitimado activo y/o víctima, es decir, de un caso en concreto para

⁷⁰En Corte IDH, un juez en ejercicio de potestades relacionadas a derechos humanos ha intervenido en la política pública del Estado de Ecuador y ha ordenado como mecanismo de reparación que se distribuyan antiretrovirales a personas con VIH y/o SIDA. Ver, Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298

facultar a un juez a que en sentencia declare la violación de derechos o una amenaza y con ello, que en la reparación ordene que se modifiquen, o eliminen los actos o las políticas públicas.

4.1.5 Analizar la posibilidad de un control abstracto de una política pública en Ecuador.

En el Ecuador, se ha propuesto el control abstracto de constitucionalidad para procurar la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico en relación con la CRE (LOGJCC, art. 74). La Corte Constitucional es el órgano al que se le ha atribuido la identificación y la eliminación (CRE, 74) de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse por el fondo o por la forma entre la norma constitucional y las que se encuentran debajo de ella (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 039-16-SIN-CC). Pero, ¿es posible realizar un control abstracto de una política pública?

Primero, una política pública no es una norma, de hecho, es parte de las ciencias políticas, no del Derecho (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Segundo, no se compone de un solo acto, sino que se encuentra dividida en fases y cada una de ellas tiene diversos outputs, que no necesariamente son jurídicos (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 151). Tercero, para el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional tiene competencias específicas establecidas en el art. 75 de la LOGJCC y ninguna de ellas se refiere a políticas públicas. Aún a pesar de todo esto, autores como Ramiro Ávila sostienen que esta sí es una opción para la revisión judicial de una política pública (2016: 61), por lo que a continuación, se realizará un análisis de todos estos cuestionamientos.

I. Una política pública no es una norma, de hecho, es parte de las ciencias políticas, no del Derecho.

El Dr. Julio Cesar Trujillo sostiene que *“el control de constitucionalidad es, esencialmente acto político, y que lo que hacen los tribunales es sustituir las decisiones de los detentadores del poder político (legislador, presidente) con sus decisiones, que no dejan de ser juicios políticos “camuflados en forma de sentencia judicial” (...).”* (2013). Por lo que, el hecho de que un juez intervenga en un acto político, que inevitablemente contenga disposiciones jurídicas y que en un futuro servirá de motivación para una serie de normas, no sería más que el ejercicio de una potestad propia de sus encargos constitucionales (CRE, art. 436.4).

Un ejemplo de ello, es el control de constitucionalidad de la convocatoria a consultas populares, pues, a pesar de que tiene una alta carga política, es un acto sobre el cual la Corte está obligada a emitir un criterio (LOGJCC, art. 75).

Este particular se presenta porque, como afirma Bidart Campos, *“no todo lo jurídico es político, toda acción política, toda actividad política, son fenómenos jurídicos”* (1991: 154). Esta tesis se hace realidad en las constituciones, pues, en un principio, eran consideradas como *“pactos políticos que suelen reflejar los problemas, las convicciones y las aspiraciones de los grupos que tienen capacidad de definir el derecho y de participar en la organización del Estado”* (Ávila Santamaría, 2016: 72). Pero, con el surgimiento del Estado Constitucional, se llega a establecer que *“la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico”* (CRE, art. 424). En otras palabras, un pacto político se convirtió en la norma jurídica máxima dentro de un Estado, por lo que, no se puede negar que existan otros instrumentos políticos que puedan llegar a tener un tinte jurídico o que puedan escapar de su dominio (Quiroga Lavie, 1978: 21).

II. La política pública no es un solo acto.

Dentro de la fase de programación de una política pública surge un programa de actuación político-administrativo (PPA) mediante el cual, *“se fijan las bases jurídicas que sustentan los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción política”* (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 151). Específicamente contiene los objetivos concretos⁷¹, los elementos evaluativos⁷², elementos operacionales⁷³, los arreglos políticos-administrativos⁷⁴ y los elementos procedimentales⁷⁵ de una política pública (Knoepfel, Larrue, Varone, 2001: 172). Es decir, dentro de una política pública existe un acto que podría ser entendido como la hoja de ruta de la administración pública para expedir normas, implementar acciones,

⁷¹ “Los objetivos definen el estado que se considera satisfactorio (...) y que se pretende alcanzar a través de la solución adoptada” (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 155).

⁷² “Indicaciones acerca del tipo de datos que deben obtenerse a fin de determinar exactamente el nivel de realización de los objetivos” (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 156).

⁷³ “Definen las modalidades de intervención (...) para alcanzar los objetivos de la política pública” (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 157).

⁷⁴ “Designan las autoridades y los servicios administrativos competentes (actores públicos) así como las reglas institucionales necesarias para la implementación de la política pública” también atribuyen recursos y responsabilidades. (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 159)

⁷⁵ Hacen referencia a la obligación de respetar las disposiciones institucionales que enmarcan al PPA *“tales como el respeto de las disposiciones del Estado de derecho y la democracia”* (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 161)

evaluar resultados y sobre todo, producir efectos. Por lo que, en el supuesto de que se quisiera realizar un control abstracto de una política pública, el instrumento sobre el cual se realizaría sería el programa de actuación político-administrativo.

III. La Corte Constitucional no es competente.

El art. 75 de la LOGJCC, establece que la Corte Constitucional será competente para:

1. Resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de:
 - a) Enmiendas y reformas constitucionales.
 - b) Resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales.
 - c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.
 - d) Actos normativos y administrativos con carácter general.
2. Resolver las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.
3. Ejercer el control de constitucionalidad en los siguientes casos:
 - a) Proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales.
 - b) Convocatorias a referendo para reforma, enmienda y cambio constitucional.
 - c) Decretos que declaren o que se dictan con fundamento en los estados de excepción.
 - d) Tratados internacionales.
 - e) Convocatorias a consultas populares, excepto aquellas en las que se consulta la revocatoria del mandato.
 - f) Estatutos de autonomía y sus reformas.
4. Promover los procesos de inconstitucionalidad abstracta, cuando con ocasión de un proceso constitucional, encuentre la incompatibilidad entre una disposición jurídica y las normas constitucionales. (LOGJCC, art. 75).

Del artículo transcrito, se puede apreciar claramente que la LOGJCC no contempla la posibilidad del control abstracto de constitucionalidad de una política pública. Pero, que no por ello deja de ser *“es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia”* (CRE, art. 429). Por lo que, en este caso, lo que se podría realizar es: a) una consulta a la Corte sobre su capacidad para realizar un control de constitucionalidad abstracta de una política pública; b) la Corte Constitucional entre sus competencias, si puede revisar los actos normativos de carácter general o de los actos administrativos con efectos generales. Esta opción sería la más cercana a una política pública, pues, ella se compone de actos administrativos para lograr sus objetivos⁷⁶, por lo que la inconstitucionalidad de uno de ellos si podría afectarla de forma indirecta pero no impediría que siga ejecutándose.

En conclusión, la Corte Constitucional del Ecuador hasta el momento no estaría facultada a realizar un control abstracto de constitucionalidad de una política pública. Pero, si en consulta, la Corte interpretara la Constitución y considerara que si tiene

⁷⁶Como ya se mencionó en el apartado 3.2.2 literal a), las políticas públicas en sí mismas no son actos administrativos o actos normativos pero en algunos casos si requieren de ellos para implementarse.

competencia, el acto sobre el cual debería dirigir su actuar es elPPA siempre y cuando no haya dejado de surtir efectos (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 002-13-SIA-CC, Caso No. 0003-11-IA).

4.2 Aplicación de la metodología propuesta en el “Plan Familia Ecuador”

I. Determinar desde que etapa del ciclo de políticas públicas se puede aplicar la garantía del art. 85.2 de la CRE.

Una consideración previa que se debe tomar en cuenta en el análisis es que dentro de ciertas políticas como el “Plan Familia” se establece un “plazo de ejecución” que podría entenderse como el momento en que se producen efectos (Presidencia de la República, 2017: 3), lo cual, como ya se demostró en el literal 4.1.2, no es totalmente cierto pues, desde la finalización de la formulación de la política pública, se deben realizar y poner en marcha ciertas decisiones previas con el fin de implementar o ejecutar la política pública. Es decir, el plazo de ejecución o implementación no es el primero en el cual se presentan efectos pues antes existe un momento intermedio en el cual se programan las acciones para llegar a la siguiente fase del ciclo de políticas públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 185).

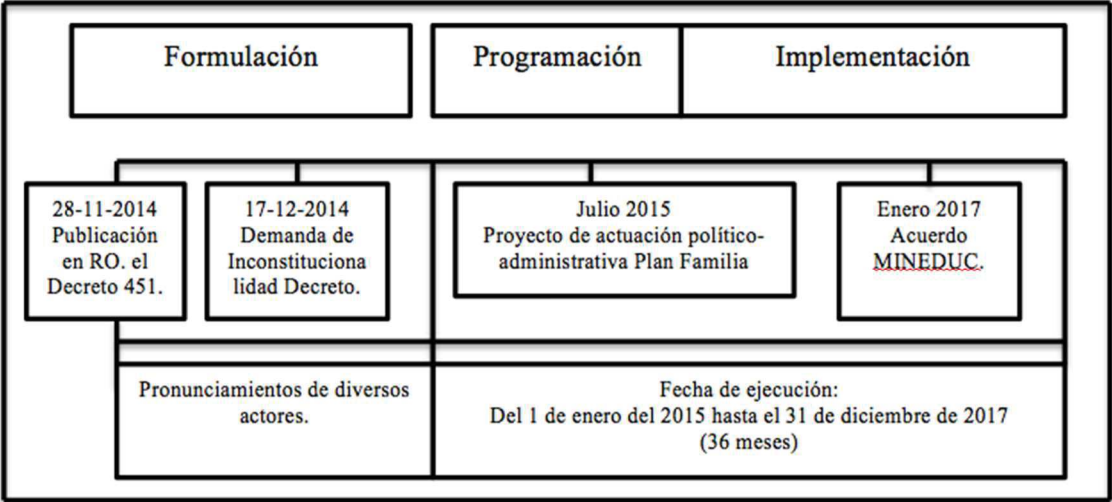
En el caso de Plan Familia Ecuador existen varias particularidades sobre el ciclo de la política pública y sobre los actos que han emanado de ella, pues, mediante Decreto Presidencial No. 491, publicado en el Registro Oficial del 26 de Noviembre del 2014 se transfirió “*la rectoría, ejecución, competencias, funciones, representaciones y delegaciones*” del ENIPLA a Presidencia. Esta acción dio paso a una serie de cuestionamientos por parte de uno de los actores clave del ciclo de políticas públicas, que fueron expresadas en cartas abiertas, blogs, editoriales, etc⁷⁷. En conjunto con estos pronunciamientos, el 17 de diciembre de 2014 se presentó una acción ante la Corte Constitucional en la que se solicitaba que se declare la inconstitucionalidad del decreto 451⁷⁸. Esta acción no prosperó y en julio de 2015 la Coordinación general de planificación y gestión estratégica de la Presidencia reemplazo el ENIPLA por el

⁷⁷Información obtenida del monitoreo de medios entre el 28 de noviembre de 2014 hasta marzo de 2015, documento disponible en <http://esdocs.com/doc/1050382/tcm-plan-familia-monitoreo-de-medios>.

⁷⁸Una característica importante de esa acción es que buscaba incidir en una decisión del gobierno ecuatoriano mediante la inconstitucionalidad de un decreto y no sobre la política pública en cuestión, que en esa época era ENIPLA.

proyecto “Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia”(Presidencia de la República, 2015: 3). A continuación se presenta un cuadro en el cual se describe el ciclo de la política pública, las fases y las fechas de cada evento relevante en el “Plan Familia Ecuador”⁷⁹.

Tabla No. 13
El ciclo de la política pública “Plan Familia Ecuador”.



Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República del Ecuador, Coordinación general de Planificación y gestión estratégica, Plan de Fortalecimiento de la Familia, Julio 2015 y Monitoreo de Medios disponible en <http://esdocs.com/doc/1050382/tcm-plan-familia-monitoreo-de-medios>]

De la breve reseña histórica aportada, se puede apreciar que el proceso de formulación de Plan Familia inicia el 28 de noviembre de 2014 mediante un decreto en el cual se cambia de entidad ejecutora del ENIPLA. De igual forma, se puede ver que los actores sociales buscan incidir en la decisión de Presidencia a través de mecanismos políticos como los pronunciamientos en diversos medios de comunicación (Subirats y Dante, 2014:37). A la par de esto, emplean mecanismos jurídicos como la acción de inconstitucionalidad contra un acto en específico, el Decreto 451. Todas estas acciones indican una clara intención de parte de los actores sociales de mantener el ENIPLA tal como se venía ejecutando y de opinar sobre el nuevo rumbo que tomaban las políticas públicas de salud sexual y reproductiva. La interrogante en este punto es, en todo este lapso de tiempo, hasta julio de 2015, ¿estaban vigentes las garantías del art. 85 de la CRE?

Las garantías de participación, como ya se mencionó en la redacción de este paso, estaban vigentes en todo momento del proceso de formulación, y aunque no fueron

⁷⁹En este cuadro se han incluido las aclaraciones del pie de página No. 60 sobre el momento en el cual, la Directora de Plan Familia Ecuador explica el momento en el cual se genera el acuerdo con el MINEDUC.

exigidas directamente por los colectivos, si reflejan su influencia en la política pública Plan Familia, pues, entre las críticas de los grupos sociales se hablaba de la abstinencia⁸⁰ como la nueva estrategia para solucionar el problema del embarazo adolescente en Ecuador, pero en el proyecto de actuación político-administrativa de esta política pública no existe mención alguna a este tipo de prácticas. Un punto importante de todos estos datos es que las garantías de participación del art. 85 se encontraban vigentes aunque, de forma jurisdiccional no hayan sido activadas directamente para intervenir dentro de la toma de decisiones.

Con relación a las garantías de derechos humanos, estas inician a partir de que la política pública genera efectos por su ejecución conforme lo establece el art. 85.2 de la CRE, por lo que, en el proceso deliberativo no podían solicitarse directamente. Pero, eso no quiere decir que en el caso de que ciertos colectivos sintieran que se estaban vulnerando sus derechos de participación, no pudieran exigirlos mediante una acción de protección o una medida cautelar o inclusive una demanda de inconstitucionalidad de alguno de los actos jurídicos que dieron inicio a la etapa de formulación de la política; un ejemplo de ello es la acción presentada en diciembre de 2014, que no solo buscaba participación, sino incidir en la decisión sobre el cambio de rectoría del ENIPLA a Presidencia. Pero que no cumplió con las expectativas de las accionantes, pues en julio del 2015 se presentó el Proyecto de actuación político-administrativo del Plan Familia Ecuador.

En suma, hasta julio 2015 pudieron existir actos violatorios a derechos humanos entre ellos a los derechos de participación o a la garantía del art. 85 pero, directamente no eran parte de los efectos de la ejecución de una política pública, motivo por el cual, en el caso de que hubieran sido litigados, no habrían tenido referencia directa a las garantías de políticas públicas del art.85.2. Solo hasta el momento en el cual surge el Proyecto de actuación político-administrativa existe un documento jurídico-político de ruta del Plan Familia, sobre el cual se puede interponer las garantías secundarias al art. 85.2 de la CRE.

II. Identificar el acto que genera la violación o amenaza a los derechos humanos y su ubicación dentro del ciclo de políticas públicas.

⁸⁰ Para ver las afirmaciones completas, ver: Diario El Comercio, internet, <http://www.elcomercio.com/tendencias/entrevista-monica-hernandez-plan-familia.html>; o en el blog, a palabra abierta <http://lapalabrabierta.blogspot.com/2015/03/abstinencia-sexual-de-espaldas-la-vida.html>.

Uno de los primeros actos que dan paso a la fase de programación de la política pública Plan Familia es el proyecto de actuación político-administrativo (PPA) de julio de 2015. De su contenido existen algunas disposiciones que podrían generar controversia con relación a ciertas disposiciones de la Constitución que serán analizados a continuación de las siguiente manera: primero se transcribirá textualmente la disposición o afirmación utilizada en el PPA; segundo, la disposición de la CRE relacionada ; tercero, los elementos a discutir y luego de cada tabla, la respuesta jurídica a partir de los derechos que intervienen:

Tabla No. 14
Cuadro enunciativo de los elementos a discusión dentro del Plan Familia

| | |
|-----------------------------|---|
| Plan Familia Ecuador | Existen también núcleos de convivencia similares a la familia y que el Estado procura apoyar en la medida en que contribuyen al bienestar social común y de sus miembros; parejas con unión de hecho que cumplen funciones de un hogar y familia (Presidencia de la República, 2015: 7) |
| CRE | Art. 67.- Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho (...) |
| Elementos a discutir | ¿Por qué se hace una distinción entre algunos tipos de familia y los “núcleos similares”? ¿los núcleos similares son familia? ¿Se afecta a los derechos de igualdad y no discriminación? |

Fuente: Elaboración propia a partir de Presidencia de la República del Ecuador, Coordinación general de Planificación y gestión estratégica, Plan de Fortalecimiento de la Familia, Julio 2015 y CRE, 2008.

Respecto al derecho a la igualdad y no discriminación, los instrumentos de Derechos Humanos⁸¹ reconocen que:

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

⁸¹Conforme establece el art. 424, los tratados internacionales de derechos humanos que reconozcan derechos más favorables a los contenidos de la Constitución prevalecen sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público. De igual forma, cabe resaltar que la jurisprudencia de la Corte IDH y la jurisprudencia del TEDH sirven para dar contenido a los derechos y se los aplica en esta disertación como mecanismo para dar una interpretación más favorable a los derechos, es decir como doctrina.

Una definición similar se encuentra establecida en el art. 11.2 de la CRE y en conjunto en el art. 66.4, la igualdad en Ecuador es un derecho que debe ser respetado por el Estado. A la par de estas consideraciones la Corte Constitucional del Ecuador citando a Bernal Pulido ha establecido que se requiere de “*un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas*”(Sentencia No. 037-13-SCN-CC, 2013: 11). En este caso, el art. 67 de la CRE no genera diferencias entre las familias constituidas por vínculos jurídicos o de hecho, es decir, se encuentran en situaciones idénticas, por lo que, el trato diferenciado que se realiza en el Plan Familia violaría los derechos de igualdad y también los de no discriminación pues se hace una distinción arbitraria entre las uniones de hecho y los demás tipos de familia.

En los tribunales internacionales, han existido varios pronunciamientos con relación a la familia. la Corte IDH⁸² ha establecido que no existe un único modelo de familia, en la medida en que puede variar (Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, 2012: párr. 172). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en cambio ha establecido con relación a las parejas del mismo sexo que:

La noción de *familia* bajo esta norma no está circunscrita a relaciones basadas en el matrimonio y puede abarcar otros vínculos de '*familia*' *de facto* donde las partes están viviendo juntas fuera del matrimonio. Un niño nacido en tal relación es *ipso jure* parte de tal unidad *familiar* desde ese momento y por el mero hecho de su nacimiento. Por tanto, existe entre el niño y sus padres un vínculo que implica vida *familiar*. Además, el Tribunal recuerda que el goce mutuo de la compañía del otro entre los padres y el niño constituye un elemento fundamental de la vida *familiar*, aunque la relación de los padres esté rota, y[, en consecuencia,] medidas nacionales que limiten tal goce, conllevan una interferencia con el derecho protegido por el artículo 8 del Convenio (Sentencia TEDH, asunto Schalk y Kopf contra Austria, de 24 de junio de 2010).

Mediante los dos estándares presentados, primero, se puede reafirmar que las familias no tienen una sola estructura, pero, el TEDH va más allá al establecer que la familia puede darse por otros vínculos donde las familias estén viviendo juntas fuera del matrimonio. Estas dos disposiciones en conjunto tendrían una clara contradicción, pues mientras en el TEDH, en la Corte IDH y en la CRE no se hacen distinciones entre las familias, en el Plan Familia, se denomina a las uniones de hecho como “*núcleos de convivencia similares a la familia*”(Presidencia de la República, 2015: 7).

⁸²Los pronunciamientos de la Corte IDH solo para el caso concreto son obligatorias para el Estado sobre el cual se declara la responsabilidad. En los demás casos se constituye como una doctrina legal en la que se desarrolla el contenido de los derechos de la CADH y que pueden ser aplicados por los Estados en cumplimiento del art. 31.1 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados en el cual, se establece el principio de buena fe de los Estados al suscribir instrumentos internacionales. Aunque, cabe resaltar que ninguna disposición de la CADH establece que toda la jurisprudencia sea obligatoria para los Estados, sino solo en el caso concreto (Hitters, 2008: 131)

En legislación comparada como la de la Corte Constitucional Colombiana, con relación a la familia se ha establecido que la familia establece que:

El pluralismo y la evolución de las relaciones humanas en Colombia, tiene como consecuencia la formación de distintos tipos de familias, diferentes a aquellas que se consideraban tradicionales, como lo era la familia biológica. Por lo que es necesario que el derecho se ajuste a las realidades jurídicas, reconociendo y brindando protección a aquellas relaciones familiares en donde las personas no están unidas única y exclusivamente por vínculos jurídicos o naturales, sino por situaciones de facto, las cuales surgen en virtud de los lazos de afecto, solidaridad, respeto, protección y asistencia. La protección constitucional a la familia se extiende tanto a las familias conformadas en virtud de vínculos jurídicos o de consanguinidad, como a aquellas que surgen de facto, “atendiendo a un concepto sustancial y no formal de familia” donde conceptos como la convivencia, el afecto, la protección, el auxilio y respeto consolidan el núcleo familiar, por lo que el ordenamiento jurídico debe reconocer y proteger a los integrantes de tales familias (Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-070/15).

En conclusión, la Corte Construccional del Ecuador se reafirman las razones por las cuales se viola el derecho a la igualdad y no discriminación. A la par de estos pronunciamientos, dos cortes internacionales, la legislación comparada, y la CRE en ningún momento realizan distinciones entre los tipos de familia, más bien, reafirman la igualdad entre los vínculos de hecho y los jurídicos y se les dan el mismo trato que a una familia. Pero, a pesar de esto, en la redacción de Plan Familia si existe una distinción entre las uniones de hecho y los demás tipos de familia y no se establecen las razones de ella, lo cual, ocasionará una violación de derechos en el momento en que esta política pública se ejecute.

En suma, del análisis realizado se pueden evidenciar algunas dudas respecto de la forma en que se implementaran ciertas disposiciones del Plan Familia y como se materializarán en los acuerdos interministeriales con el Ministerio de Educación pues:

Una de las actividades será la actualización y fortalecimiento de la malla curricular en la educación de afectividad y sexualidad con enfoque de familia para implementarlo en el sistema educativo nacional. Por motivos prácticos, hasta que se implemente el nuevo currículum, se realizará una fe de erratas que evidencie y aclare errores de contenido presentes en los textos actuales (Presidencia de la República del Ecuador, 2015: 54).

Hay que considerar que los cambios y correcciones dentro del currículum se harán en base a la educación en afectividad y sexualidad propuesta por Plan Familia Ecuador, por lo cual, el acuerdo en concreto no sería más que una manifestación derivada del PPA de manera que, este acto seguiría siendo el punto central dentro del análisis, aunque

encontraría su materialización en los cambios que se realicen y los contenidos sobre los cuales se realice una fe de erratas. Esta consideración es importante porque:

(...) debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el "orden público" o el "bien común" como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real (ver el art. 29.a de la Convención). Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las "justas exigencias" de "una sociedad democrática" que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67)

Por lo que, en el caso de que se adopten medidas, como por ejemplo, políticas públicas, debe existir una proporcionalidad entre lo que se busca conseguir y la forma en la cual la política pública actúa⁸³ o un análisis de los derechos incluidos dentro de su formulación, y el contenido esencial de los mismos, con el fin de no incurrir en violaciones.

En este punto del análisis, mediante los ejemplos aportados, se puede evidenciar que a partir del PPA del Plan Familia podrían existir conflictos entre algunas de sus disposiciones y los derechos de igualdad y no discriminación y/o los derechos sexuales y reproductivos, pero, para poder afirmar que existen violaciones se requiere de un análisis en un caso en concreto sobre el contenido esencial de los derechos antes mencionados a la luz de las disposiciones normativas y jurisprudenciales nacionales e internacionales, y la proporcionalidad de las medidas adoptadas. Este estudio no realizará estas consideraciones pues, se alejaría de los objetivos propuestos para esta disertación, en la medida en que el punto central fue desarrollar una metodología jurídica de análisis de políticas públicas a partir de las garantías del art. 85 de la CRE y el paradigma de derechos humanos.

III. Establecer la etapa en la que se encuentra la política pública al momento del análisis y cuales garantías del art. 85 son aplicables.

⁸³En cuanto al requisito de proporcionalidad en una sociedad democrática, el Comité de Derechos Humanos manifestó en su Observación general No. 27 que:

14. [...] Las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse. (Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, Párrafo 132)

Hasta el mes de Mayo de 2017, el Plan Familia Ecuador se encuentra en implementación, pues, dentro de su texto se establece que su fecha de inicio fue el 1 de enero de 2015 y que concluiría su ejecución el 31 de diciembre de 2017 (36 meses). Es decir, en un primer momento, se podría llegar a considerar que la garantía del art. 85.2 solo se encontraría vigente hasta el 31 de diciembre del 2017 (Presidencia de la República del Ecuador, 2015: 3).

Los demás pasos dentro de esta metodología no serán aplicados en el ejemplo propuesto, pues implican el ejercicio de una actividad jurídica como la elección entre la estrategia de litigio, la presentación de una demanda conforme los términos de la CRE y la LOGJCC para el recurso elegido, así como también el desarrollo de las alegaciones sobre violaciones o amenazas a derechos humanos, de las cuales, esta disertación no tomará parte en la medida en que no corresponden al tema central sobre el cual busca enfocarse.

En conclusión, la metodología propuesta, busca identificar los momentos dentro del ciclo de políticas públicas en los cuales pueden ser exigidas las garantías del art. 85 de la CRE. De igual forma, propone mecanismos para hacerlos exigibles y los actos relevantes dentro del ciclo en los cuales es fundamental enfocarse. La finalidad de esta construcción fue determinar un claro límite al ejercicio de poder, los derechos humanos, y la obligación del Estado de no violarlos o amenazarlos. Así como también establecer la viabilidad de ciertas opciones como las de inconstitucionalidad de las políticas públicas. A continuación se presentarán las conclusiones y recomendaciones generales de este trabajo académico.

Por último, el 24 de mayo de 2017, entre las primeras decisiones del Presidente Lenin Moreno se estableció que se eliminará el Plan Familia Ecuador a través de un Decreto ejecutivo. Sobre este particular, aún no se tiene el texto original del decreto, pues, no se encuentra publicado en el Registro Oficial (El Comercio, 2017).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta disertación, uno de los primeros puntos sobre los cuales se discutió fue sobre la separación y complementariedad entre el Derecho y las Ciencias Políticas. Para con ello, dar paso a definir a las políticas públicas como las acciones o soluciones específicas que toman los gobernantes, con la influencia de varios actores, para mejorar ciertos problemas colectivos (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012:39). De igual forma, se dejó constancia de que el análisis de políticas públicas es el estudio descriptivo y prescriptivo de los elementos que conforman a las políticas públicas y el ciclo que se siguen (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Aún a pesar de ello, en un primer momento se analizaron los puntos en los cuales las políticas públicas y el Derecho convergen. Pues, la formación de una política pública inevitablemente estará condicionada e influenciada a las normas que se encuentren vigentes, así como también a los mandatos que se impongan a la administración pública en los diferentes niveles normativos⁸⁴ de manera que, no se puede hablar de un ciclo de políticas públicas sin un alto componente de Derecho que regula y obliga a la administración.

Después de este análisis, se describieron las cinco etapas del ciclo de políticas públicas: surgimiento del problema, formación de la agenda, formulación de la política pública, implementación y seguimiento-evaluación. Pero sin dejar de considerar la vital importancia y participación del Derecho, pues, es el deber ser o a lo que se espera de la administración mientras que las políticas públicas son la puesta en práctica o el ser de la actuación de la política.

Posterior a este análisis, se realizó una descripción de los filtros e influencias que se presentan en la inclusión de los problemas dentro de la agenda de los poderes públicos y los modelos para la toma de decisiones con relación a las opciones disponibles para poder mejorar la realidad de la situación a intervenir. Con este estudio se pudo establecer una símil entre el proceso, que se asume sigue el Derecho para la producción normativa, en relación al proceso de una política pública y las decisiones que se adoptan dentro de ella.

⁸⁴El art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) establece el orden jerárquico de las normas.

Al final de este capítulo se concluyó que el Derecho ha estado presente en cada etapa del ciclo de políticas públicas como una regla de gestión permanente que regula las actuaciones de la administración. La finalidad, demostrar que se ha visto al Derecho como un instrumento, o como un posible factor de cambio dentro de la implementación, más no como un ente superior a la administración pública, capaz de detener el proceso político, intervenirlo, modificarlo, estudiarlo o reformularlo. Es decir, se ha entendido que las políticas públicas corresponden al ámbito de la ciencia política y la administración política del Estado y que el Derecho es solo una herramienta. Pero, en el Ecuador esta máxima comenzó a dar un giro, pues dentro de la Constitución se describen ciertas reglas sobre la forma de planificación de la política, y se establecen las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana. Con lo que lo que se faculta a un órgano judicial a revisar las políticas públicas, dando paso a un sistema que unifique las acciones de la administración expresadas en políticas públicas y las actuaciones judiciales (CRE, art. 85).

Para poder probar esta hipótesis, se escogieron como ejemplo a las políticas públicas de salud sexual y reproductiva aplicadas en Ecuador a partir del año 2008. Motivo por el cual, en el siguiente capítulo de esta disertación se establecieron las características de la familia en el Ecuador, sus cambios jurídicos a lo largo de la historia; iniciando desde el Derecho Romano hasta la actualidad.

En conjunto con este estudio, se analizó la definición de familia aportada por la CRE en el art. 67, pues representa una nueva realidad con relación a sus estructuras y el reconocimiento jurídico que se ha realizado para cada uno de los nuevos tipos que se pueden presentar. Lo cual fue importante, pues, no existe una definición o una estructura absoluta sobre la familia a pesar de que es la institución fundamental de la sociedad. Por lo que para su estudio requiere de valoraciones en ámbitos, económicos, sociales, culturales, académicos, entre otros.

Esta realidad aumentó la complejidad con relación a la intervención del Estado en el problema del embarazo en adolescentes en Ecuador y los mecanismos para encontrar una mejora. Pues, para realizar un estudio enfocado en prevenir el embarazo a través de la familia como eje central no solo requiere de conocimiento técnico sobre la forma de realizar una política pública, sino del contexto jurídico y social de la familia y de los derechos desarrollados dentro de ella.

Con relación a la planificación en Ecuador, se puede concluir que fue débil institucionalmente, pues en un lapso de 50 años tuvo diversas organizaciones encargadas dado que cada nueva Constitución realizaba cambios en el sistema. Sumado a esto no existía una buena articulación pues los procesos de planificación e inversión y los mecanismos de coordinación interinstitucional eran inadecuados o no existían. En consecuencia, también existía dispersión de los recursos materiales, humanos y financieros (CEPAL). En otras palabras, aunque se buscaba planificar, no se tenía un esquema definido que perdure en el tiempo, las leyes en ese ámbito eran diversas e inarticuladas, las instituciones encargadas de planificar eran varias y dependían de las finanzas del Estado para proponer y cumplir sus planes.

Con toda esta información, eran evidentes los problemas que se presentaban en Ecuador para realizar políticas públicas y planificar. Pero, esta realidad cambió en el año 2008, pues se da paso a un sistema en el cual, se debe valorar lo expuesto dentro de la Constitución y los Planes de Desarrollo como agendas del poder político que establecen ciertos parámetros sobre los cuales la administración pública deberá responder al momento de planificar el régimen de desarrollo del Estado. Entre ellos, velar por el respeto de los derechos humanos que se encuentren inmersos en cada política pública.

Sumado a esta realidad, la Constitución estableció las garantías jurisdiccionales en conjunto con las garantías normativas y las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana como las garantías constitucionales en el Ecuador; a través de las cuales se establecieron ciertas garantías primarias y secundarias encargadas de implementar los derechos en la realidad y de defenderlos de las violaciones por parte de la administración o de particulares (Cordero y Yépez, 2015: 41).

Pero, aún así esta situación no disminuyó la serie de dificultades que se podían presentar dentro de una revisión judicial de políticas públicas, pues, su estudio requiere de muchas consideraciones, entre ellas, reconocer que en el derecho administrativo no existe una garantía secundaria que permita la revisión judicial completa del ciclo que ha seguido la política pública y las posibles vulneraciones a derechos humanos.

Esto no quiere decir que no hayan otros mecanismos dentro de la Constitución del Ecuador, pues, en conjunto con las garantías de políticas públicas del art. 85 de la CRE se establece la obligación de *“garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la*

naturaleza; y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC, art. 1).). Por lo que, la garantía del art. 85 (primaria) podría ser revisada a través de una garantía jurisdiccional (secundaria) por un juez que actúe ejerciendo funciones de juez constitucional (LOGJCC, art. 5).

En relación a las políticas públicas que se propusieron como ejemplo, cabe resaltar que el ENIPLA y el Plan Familia buscaban mejorar un problema social, pero cada una de ellas tenía un enfoque diferente, un modelo causal que parte del embarazo en adolescentes pero que para mejorar la situación tiene soluciones diferentes, por ejemplo, en el ENIPLA lo principal fue la decisión sobre ejercer o no los derechos sexuales con la mayor cantidad de información disponible, mientras que en el Plan Familia, lo central fue tener injerencia en la formación educativa de la familia para fortalecerla y con ello prevenir el embarazo adolescente (Presidencia de la República, 2015: 45).

A partir de todas estas consideraciones, la recomendación que propone esta disertación para la revisión de la política pública en la cual se quiera aplicar las disposiciones del art. 85 de la CRE, es: primero, determinar desde qué etapa del ciclo de políticas públicas se puede aplicar la garantía del art. 85.2 de la CRE; segundo, identificar el acto que genera la violación o amenaza a los derechos humanos y su ubicación dentro del ciclo de políticas públicas; tercero, establecer la etapa en la que se encuentra la política pública al momento del análisis y cuáles garantías del art. 85 son aplicables; cuarto, determinar las acciones sobre las cuales se puede hacer exigible el art. 85.2 de la CRE y; quinto, Analizar la posibilidad de un control abstracto de una política pública.

Cabe resaltar que, al realizarse un examen de una política pública no es requisito cumplir todos los pasos propuestos, porque, dependiendo de la violación o su amenaza, la fase en la que se encuentre la política pública, el procedimiento que se aplique y la estrategia jurídica que se elija, puede variar la manera en que un juez analice el caso concreto.

Una vez que se realice este proceso, hay que reconocer que en todo momento del ciclo de políticas públicas pueden presentarse violaciones a derechos humanos y que para ellas, existen mecanismos específicos (no relacionados directamente con una política pública) establecidos como garantías jurisdiccionales dentro de la CRE. Esta consideración se realiza, pues, esta metodología parte de las garantías constitucionales

de políticas públicas y prestación de servicios establecidas en el art. 85 de la CRE como garantía primaria encargada de limitar el ejercicio discrecional de las potestades de la administración pública al momento de diseñar, formular, implementar y evaluar una política pública y su relación con el paradigma de derechos humanos.

De los resultados de la metodología propuesta, se puede concluir que las garantías de participación de la política pública son aplicables en todo momento del ciclo, con especial incidencia en la formulación y la programación, pues permitirán que diversos actores se incorporen a las discusiones (CRE, art. 85). Pero, en el caso de que este momento ya haya pasado, y existan amenazas o violaciones a derechos humanos se puede aplicar la garantía del art. 85.2, pues entra en vigencia desde que una política pública genera efectos positivos o negativos, es decir, a partir de la fase de programación en adelante, pues en esta etapa se realizan los acuerdos, normas y reglas necesarias para dar paso a la fase de implementación (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 192). Mientras que las garantías de buen vivir y presupuesto no son ejes de las políticas públicas, sino del sistema de planificación en general, por lo que se transversalizan no solo dentro del ciclo sino como garantías del sistema de desarrollo dentro del Estado de derechos y justicia (CRE, art.1).

Con relación a los mecanismos que se pueden aplicar, es importante recalcar que la garantía del art. 85, por sí misma, no ofrece un proceso o disposiciones a través de las cuales pueda ser exigida, de manera que, aunque se quisiera invocar su inmediata y directa aplicación conforme lo establece el art. 11.3 de la CRE, primero, se debería determinar la forma en que un juez pueda conocer de la violación o la amenaza.

Para ello, se puede aplicar las garantías jurisdiccionales, específicamente una acción de protección y/o las medidas cautelares, pues, se presentan como garantías secundarias al art. 85 de la CRE en el caso de que se busque evitar violaciones a derechos humanos o como mecanismos para reparar las violaciones ya consumadas en una política pública. Pero, cada una de estas opciones tiene un limitante y es que no pueden aplicarse de forma abstracta sobre la política pública, sino que debe existir un legitimado activo para interponerlas ante un juez (Cordero y Yépez, 2015: 87). Aún a pesar de esto, en el caso de que existiera un caso en concreto, los jueces pueden pronunciarse sobre una política pública, ordenar que se la modifique o que incluya nuevos criterios.

Otra forma en la que un juez puede intervenir en una política pública sin la necesidad de aplicar el art. 85 de la CRE es a través de la reparación integral en caso de violaciones de derechos humanos, pues para cumplir con los criterios establecidos en el art. 18 de la LOGJCC, al momento de dictar reparaciones, se puede incidir directamente en el ciclo de política pública, ya sea creando una nueva, modificando una existente o hasta estableciendo los puntos que deben cambiarse.

Con relación al control abstracto de constitucionalidad, cabe recalcar que una política pública no es una norma, de hecho, es parte de las Ciencias Políticas, no del Derecho (Universidad Autónoma de Barcelona, 2016). Segundo, no se compone de un solo acto, sino que se encuentra dividida en fases y cada una de ellas tiene diversos *outputs*, que no necesariamente son jurídicos (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2012: 151). Tercero, para el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional tiene competencias específicas establecidas en el art. 75 de la LOGJCC y ninguna de ellas se refiere a políticas públicas.

Al resolver estos cuestionamientos, se concluyó que para la naturaleza política y la multiplicidad de actos que implica una política pública, se pueden encontrar soluciones para proceder a su análisis abstracto de constitucionalidad, pero que en el caso de la capacidad de la Corte Constitucional, aún existiría una limitación, que podría aclararse a través de una consulta en la cual se determine la posibilidad de que la Corte conozca de la inconstitucionalidad de los proyectos de actuación político-administrativos de una política pública.

Una consideración importante que se puede recalcar del este estudio es que al aplicar la metodología propuesta se pudo evidenciar que a partir de los proyectos de actuación político-administrativa del Plan Familia podrían existir conflictos entre algunas de sus disposiciones y los derechos de igualdad y no discriminación, aunque, para poder afirmar que existieron o existen violaciones expresas, se requiere del análisis en un caso en concreto sobre el contenido esencial de los derechos antes mencionados a la luz de las disposiciones normativas y jurisprudenciales nacionales e internacionales, y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Por último, esta disertación en un inicio buscó determinar cuáles eran los límites establecidos en los derechos humanos para las políticas públicas, y relacionarlos con el modelo de familia que se utilizó en las políticas de salud sexual y reproductiva en el

Ecuador. Al realizar el estudio, se evidenció que los primeros límites fueron las garantías de políticas públicas establecidas en el art. 85 de la CRE, pero que, para poder ejecutarlas, se requiere de las garantías jurisdiccionales. De igual forma, se recomienda que al solicitar cualquier garantía para una política pública, se tome especial interés en el proyecto de actuación político-administrativo, pues, a partir de él es que se ejecutará una política pública. Esta consideración es fundamental, pues, si se encuentra el nexo causal entre el proyecto y la violación, se puede detener la política pública, realizar cambios dentro de ella y verificar su cumplimiento.

Para finalizar, cabe resaltar que la eliminación del Plan Familia que realizó el Presidente Lenin Moreno, es un claro ejemplo de la forma en que la voluntad política de un mandatario puede proteger derechos, así como también de las complejidades que se presentan cuando quienes buscan defender los derechos lo hacen sin el apoyo de los gobiernos constitucionalmente elegidos.

Aún a pesar de esta circunstancia, es importante recalcar que la metodología que se propone en esta disertación no es solo aplicable en el Plan Familia Ecuador, pues describe la forma en la cual se pueden aplicar las garantías de política pública establecidas en el art. 85 de la CRE, explica los mecanismos y los actos en los que la intervención judicial dentro de una política pública puede ser clave y a su vez, desarrolla ciertos cuestionamientos jurídicos sobre el control abstracto de constitucionalidad de una política pública.

Bibliografía

Normas Nacionales e internacionales

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, entrada en vigor el 23 de marzo de 1976.

Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita y aprobada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica el 22 de Noviembre de 1969. Entrada en vigor el 18 de julio de 1978.

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial 52, 22 de octubre de 2009.

Presidencia de la República. (2015). Decreto Presidencial No. 491. Quito.

Acuerdo Ministerial No. 006 Registro Oficial 674 del 2 de abril del año 2012

Decreto Ejecutivo 878 publicado en el Registro Oficial 268 de 08 de febrero del 2008

Decreto Ejecutivo No.103 de 22 de febrero de 2007

Decreto Ejecutivo No. 1372, de Registro Oficial 20 de Febrero de 2004.

Decreto Ejecutivo No. 527 de 29 de mayo de 1954, mediante nible en:
https://www.jstor.org/stable/23393873?seq=1#page_scan_tab_contents

Constitución Política del Ecuador Registro Oficial No. 569 de 1 de Septiembre de 1983.

Decreto Supremo 000, publicado en el Registro Oficial 800 de 27 de marzo de 1979

Documentos políticos

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. (2012). Estrategia Intersectorial de prevención de Embarazo Adolescente y Planificación Familiar”,. Quito.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. (2014). Estrategia Nacional Intersectorial de Articulación para la Promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos (ENIAP). Quito.

Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. (2015). PROYECTO: K005 MCDS - Estrategia Nacional Intersectorial para la promoción de derechos sexuales y reproductivos - ENIAP. Subsecretaría de Gestión y Eficiencia Institucional, Coordinación Estratégica de Inclusión Económica y Social, Quito.

SENPLADES. (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir. Quito, Ecuador.

SENPLADES. (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir. Quito, Ecuador.

Presidencia de la República del Ecuador . (2015). Proyecto Plan Nacional de Fortalecimiento de la Familia . Coordinación General de Planificación y Gestión Estratégica , Quito.

Resoluciones de organismos internacionales y nacionales

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5

Corte IDH. Caso Cesti Hurtado Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 29 de septiembre de 1999. Serie C No. 56

Corte IDH en el Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69

Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111

Corte IDH, Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179.

Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.

Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228

Corte IDH, Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C No. 239.

Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298.

Sistema Universal

Comité de Derechos Humanos. (27 de Julio de 1990). Observación General 19. La familia .

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Sentencia TEDH, asunto Schalk y Kopf contra Austria, de 24 de junio de 2010

Corte Constitucional Ecuatoriana

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 002-13-SIA-CC

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 037-13-SCN-CC, 2013

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 022-15-SEP-CC

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 039-16-SIN-CC

Corte Constitucional Colombiana

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-292/04 (2004).

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia T-572 de 26 de 08 de 2009.

Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C577-2011 de 11 de 01 de 2011.

Doctrina

Andolfi, M. (1985). *Detrás de la máscara familiar*. Buenos Aires: Del carril impresores.

Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. Mexico: Miguel Angel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. México: Miguel Angel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. (Enero de 1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Primera. México: Miguel Angel Porrúa.

Álvarez Conde, E. (1999). *Curso de derecho constitucional*. 1 , 3. Madrid: Tecnos.

Arellano Gault, D., & Blanco, F. (Marzo de 2013). *Políticas públicas y Democracia*. México D.F., México: Instituto Federal Electoral.

Arguello, L. R. (1993). *Manual de Derecho Romano. Historia e instituciones*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

Aristóteles. (1954). *La Política*. Barcelona: Editorial Iberia.

Ariza, O., & De Olivera, M. *Familias en Transición y marcos Conceptuales en Redefinición*. Papeles de Población (28).

Atienza, M. (2011). *Introducción al Derecho*. 7. México: Fontamara.

Ávila Santamaria, R, (2013), "Los derechos y sus garantías, ensayos críticos", Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito, Ecuador.

Ávila Santamaría, R. (2016). *El Neoconstitucionalismo Andino*. Quito: Huaponi.

Butler, J. (2002). *Cuerpos que importan: sobre los límites materiales y discursivos del "sexo"*. 17-94. Buenos Aires: Paidós.

Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires, Argentina: Heliasta.

Dávila Newman, G. (2006). *El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales*. (12) . Caracas: Laurus.

Duet, P.-M. (1974). *Las mujeres y la Revolución (1868-1974)*. Barcelona.

- Dromi, R. (2009). Derecho Administrativo. 12. Buenos Aires: Hispana Libros.
- Chaves Palacio, J. (2004). Desarrollo tecnológico en la primera revolución industrial. *Revista de Historia* (17), 93-109.
- Cobb, R., y Elder, C. (1983). Participation in American politics. The dynamics of agenda-building . Baltimore: John Hopkins University Press.
- Copelon, R. (2013). Terror íntimo: la violencia doméstica entendida como tortura". En S. Judith, *Manual de Formación en Género y Derechos Humanos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Cordero, D., y Yépez, N. (2015). Manual (crítico) de Garantías Jurisdiccionales Constitucionales. Quito: Inredh.
- Corredor, B. (1962). La familia en America Latina. FERES.
- Facio, Alda . (1996). Cuando el genero suena, cambios trae, ILANUD, San Jose.
- Félix, M. Á. (1988). El divorcio en el derecho francés. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.
- Falconí, F., y Oleas, J. (Septiembre de 2004). Economía ecuatoriana. Antología , 1. Quito: Flacso, Sede Ecuador.
- Fernández Baquero, M.-E. (2012). Historia y fuentes del Derecho Romano.
- Habermas, J. (1986). Ciencia y técnica como ideología. Madrid: Tecnos.
- Hesse, A., y Gleyze, A. (1932). Nociones de sociologia aplicada a la moral a la educación.
- Hipp, R. (2006). Orígenes del matrimonio y de la familia modernos.
- Hurtado, O. (1984). Democracia y Crisis. Discursos . Quito: CORDES.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2010). Censo Nacional 2010. INEC, Quito.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). Más de 122 mil madres en el país son adolescentes. Quito.
- Jaramillo, I. C. (2000). La crítica feminista al derecho, estudio preliminar. En R. West, *Género y Teoría del Derecho* (págs. 27-66). Bogotá: Uniandes/ Instituto Pensar.

- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Kaufmann, H. (1973). *Administrative Feedback*. Washington: Brookings Institution.
- Kelsen, H. (2009). *¿Qué es la teoría pura del Derecho?* México: Distribuciones Fontamara.
- Kolko, J. (2012). *Wicked Problems: Problems Worth Solving. A Handbook & A Call to Action*. Austin Center for Design.
- Laing, R. (1986). *El cuestionamiento de la familia*. Buenos Aires: Paidós.
- León, M. (2011). Ideas, políticas y realidad: Análisis crítico de la ley de dependencia. *Papeles de economía española*, N.o 129, 2011. ISSN: 0210-9107. «Aspectos económicos y sociales de la dependencia», 129. Madrid, España: Papeles de Economía Española.
- Levi-Strauss, C. (1981). *Las estructuras elementales de parentesco*. Barcelona: Paidós.
- López Díaz, C. (2005). *Manual de Derecho de Familia y Tribunales de Familia*. Santiago de Chile: Librotecnia.
- Llorca, B. (1960). *Manual de Historia Eclesiástica*. 5.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*.
- Lozano, E. (1997). La causa más conflictiva de disolución del matrimonio: desde la antigua sociedad romana hasta el Derecho Justiniano.
- Mayntz, R. (1983). The Conditions of Effective Public Policy: a New Challenge for policy Analysis. 11, 123-143. *Policy and Politics*.
- Marín Pérez, P. (1959). *Manual de introducción a la ciencia del derecho*. Barcelona: Editorial Bosch.
- Monroy Cabra, M. (2006). *Introducción al Derecho*. 14. Bogotá, Colombia: Temis S.A.
- Morineau Iduarte, M., & Román, I. (2000). *Derecho Romano*. 4. México DF: Oxford University Press.
- Nino, C. (1996). *Introducción al análisis del derecho*. 7. Barcelona: Ariel.

- Osorio, L. E. (1959). Sociología americana. Bogotá.
- Ordeñana, T., & Barahona, A. (2016). El Derecho de Familia en el Nuevo Paradigma Constitucional. Quito: Cevallos Editora Jurídica.
- Oyarte, R. (2016). Derecho Constitucional. 2. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Petit, E. (2007). Tratado Elemental de Derecho Romano. 23. (J. F. Gonzáles, Trad.) México DF: Editorial Porrúa.
- Pressman, J., y Wildavsky, A. (1988). Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland . México: FCE.
- Puyana, Y., Motoa, A., & Viviel, A. (2009). Entre aquí y allá. Las familias colombianas transnacionales. Bogotá: Fundación Esperanza.
- Rabinovich-Berkman, R. D. (Mayo de 2003). Recorriendo la Historia del Derecho. 1. Quito, Ecuador: Editora Jurídica Cevallos.
- Ribeiro Ferreira, M. (2000). Familia y política social. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Lumen.
- Salgado, H. (2010). Introducción al Derecho. 2. Quito, Ecuador: Colección Manuales Jurídicos.
- Sabatier, P., y Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation. A guide to accomplishing policy objectives , 481-504. Policy Analysis 5.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis . Effective Policy Implementation , 3-35. (G. E. Bernal, Trad.) Lexington: Lexington Books.
- Salgado, J. (2013). Manual de Formación en Género y Derechos Humanos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional.
- Savigny, F. (1879). Sistema de derecho privado romano. (J. M. Poley, Trad.) Madrid.
- Simon, H. (1957). Models of Man. Social and Rational . Nueva York: John Wiley.
- Stammler, R. (1930). Filosofía del derecho. Madrid: Editorial Reus S.A.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. V. (Febrero de 2012). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Subirats, J., y Dante, B. (2014). *Decisiones Públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Tenorio Ambrossi, R. (Diciembre de 1991). *La familia*. Quito: Ministerio de Bienestar Social, Dirección Nacional de la Mujer.

Tohaza, I. (1989). *La planificación*. Quito: FESO.

Trujillo, J. C. (2006). *Teoría del Estado en el Ecuador. 2*. Quito: Univesidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

Trujillo, J. C. (2013). *Constitucionalismo Contemporáneo. Teoría, procesos, procedimientos y retos*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editorial Nacional.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking the Truth to Power. The Art Craft of Policy Analysis*. Little, Brown: Boston Mass.

Revistas

Alvarez, O. (1957). El problema de la familia en Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, XX (2), 317-780.

Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.

Elder, C., y Cobb, R. (1984). Agenda-Building and the Politics of Aging. *13(1)*. *Policy Sciences Journal*

Fernández-Espinar, L. C. (Enero de 2012). El control judicial de la discrecionalidad administrativa. (26). *Revista Jurídica de Castilla y León*.

Gómez Lee, M. I. (2012). El marco de las coaliciones de causa (Advocacy Coalition Framework). *Revista Opera* (12).

Guastini, R. (1999). Antinomias y lagunas. *Juridica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana* (29).

Hitters, J. C. (julio-diciembre de 2008). ¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte IDH? (control de constitucionalidad y de convencionalidad). (10) , 131-156. Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional.

Hjern, B., & Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. 10 , 105-116. European Journal of Political Research.

March, J., y Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life. 78 , 734-749. American Political Science Review.

Parra Martín, M. D. (2005). Mujer y concubinato en la sociedad romana. Anales de Derecho (23), 239-248.

Pérez Luño, A.-E. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia. Bolentín de la Facultad de Derecho (15).

Uribe Diaz, P. (2012). Aprender a ser familia. Familias monoparentales con jefatura femenina: significados, realidades y dinámicas . Universidad de la Salle.

En internet

Álvarez Marín, M. (23 de 03 de 2017). Universidad de Chile. Obtenido de Facso: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/04/0403-AlvarezMarin.pdf>

Agencia Pública de Noticias del Ecuador y Suramérica. (10 de Noviembre de 2015). Ecuador rompe récords internacionales en disminución del embarazo adolescente. Recuperado el 01 de 04 de 2016, de Andes: <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-rompe-records-internacionales-disminucion-embarazo-adolescente.html>

Batalla, J. J. (26 de 02 de 2017). Historia de América en la Edad Moderna. Obtenido de <https://uhphistoria.files.wordpress.com/2010/09/america-moderna-batalla-1.pdf>

Catecismo de la Iglesia Católica. (s.f.). Recuperado el 20 de 02 de 2017, de Vicaria de Pastoral: http://www.vicariadepastoral.org.mx/1_catecismo_iglesia_catolica/catecismo_iglesia_catolica.pdf

CEPAL. (s.f.). La Planificación en el Ecuador. Recuperado el 06 de 04 de 2017, de CEPAL: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/43324/ECUADOR.pdf>

EL COMERCIO, Lenín Moreno firma sus primeros 10 Decretos; elimina el Plan Familia; internet, <https://www.elcomercio.com/actualidad/leninmoreno-decretos-planfamilia-buenvivir-presidencia.html>.

Ministerio de Salud Pública. (10 de Noviembre de 2015). Ecuador rompe récords internacionales en disminución del embarazo de adolescentes. Recuperado el 03 de 04 de 2016, de Salud.gob.ec: <http://www.salud.gob.ec/ecuador-rompe-records-internacionales-en-disminucion-del-embarazo-de-adolescentes/>

Pissarello, G. (2001). Ferrajoli y los derechos fundamentales: ¿qué garantías? Recuperado el 25 de 04 de 2017, de Miguel Carbonell: http://miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/ferrajoli_que_garantias.pdf

RAE. (s.f.). Diccionario de Lengua Española. Recuperado el 10 de 02 de 2017, de Real Academia Española: <http://dle.rae.es/?id=QhKdkbC>

SENPLADES. (s.f.). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Recuperado el 05 de 04 de 2017, de <http://www.planificacion.gob.ec/resena-historica/>

SENPLADES. (2011). Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Recuperado el 10 de Mayo de 2016, de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Gu%C3%ADa-para-la-formulación-de-pol%C3%ADticas-públicas-sectoriales.pdf>

UNAM. (2017). Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3270/7.pdf>

UNID, U. I. (9 de 02 de 2017). Derecho Romano. Obtenido de Moodle: http://moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_mdj/ejec/DE/DR/S04/DR04_Lectura.pdf

Universidad Autónoma de Barcelona. (Noviembre de 2016). Democracia y Decisiones Públicas. Introducción al análisis de políticas públicas . Coursera.

PARA GRADOS ACADÉMICOS DE ABOGADOS (TERCER NIVEL)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

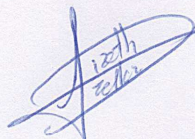
DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **Lizeth Camila Téllez Garzón**, C.C. **172629446-3** autora del trabajo de graduación intitulado: *"Los derechos humanos como límite de las políticas públicas: el concepto de familia inmerso en la salud sexual y reproductiva en la República del Ecuador. Análisis del ENIPLA y Plan Familia"*, previa a la obtención del grado académico de **ABOGADA** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Quito, 14 de julio de 2017



Camila Téllez Garzón

1726294463

REPÚBLICA DEL ECUADOR
DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL
IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN



CÉDULA DE
CIUDADANIA
APELLIDOS Y NOMBRES
**TELLEZ GARZON
LIZETH CAMILA**
LUGAR DE NACIMIENTO
**PICHINCHA
QUITO
SANTA PRISCA**
FECHA DE NACIMIENTO **1994-03-03**
NACIONALIDAD **ECUATORIANA**
SEXO **F**
ESTADO CIVIL **SOLTERO**

Nº. **172629446-3**





INSTRUCCIÓN **SUPERIOR** PROFESIÓN / OCUPACIÓN **ESTUDIANTE** E3344H1122

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE
TELLEZ PINEDA MIGUEL ROBERTO

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE
GARZON RIVADENEIRA ROSA

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN
**QUITO
2014-10-16**

FECHA DE EXPIRACIÓN
2024-10-16







DIRECTOR GENERAL FIRMA DEL CEDULADO



00070307

 **CERTIFICADO DE VOTACIÓN** 
ELECCIONES GENERALES 2017
2 DE ABRIL 2017

011 **011 - 093** **1726294463**
JUNTA No. NÚMERO CÉDULA



TELLEZ GARZON LIZETH CAMILA
APELLIDOS Y NOMBRES

PICHINCHA PROVINCIA CIRCUNSCRIPCIÓN: 1
QUITO CANTÓN ZONA: 5
SAN ISIDRO DEL INCA PARROQUIA

